


15
5
539
BIBLIOTECA NAZIONALE
CENTRALE - FIRENZE -





LA

RÉFORME SOCIALE
EN FRANCE

DÉDUITE

DE L'OBSERVATION COMPARÉE DES PEUPLES EUROPÉENS

PAR

M. F. LE PLAY

COMMISSAIRE GÉNÉRAL AUX EXPOSITIONS UNIVERSELLES DE 1855 ET DE 1862

Je passai ma jeunesse à voyager. . J'avais toujours un extrême désir d'apprendre à distinguer le vrai d'avec le faux, pour voir clair en mes actions et marcher avec assurance en cette vie.

DESCARTES, *Discours de la Methode.*

TOME SECOND.



PARIS

HENRI PLON, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

8, RUE GARANCIÈRE

1864

LA RÉFORME SOCIALE

EN FRANCE.

TOME SECOND.



PARIS. TYPOGRAPHIE DE HENRI PLON, IMPRIMEUR DE L'EMPEREUR, Rue Garancière, 8.

LA

RÉFORME SOCIALE

EN FRANCE

DÉDUITE

DE L'OBSERVATION COMPARÉE DES PEUPLES EUROPÉENS

PAR

M. F. LE PLAY

Commissaire général aux Expositions universelles de 1855 et de 1862.

Je passai ma jeunesse à voyager... J'avais toujours un extrême désir d'apprendre à distinguer le vrai d'avec le faux, pour voir clair en mes actions et marcher avec assurance en cette vie.

DESCARTES, *Discours de la Méthode*.

TOME SECOND



PARIS

HENRI PLON, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

8, RUE GARANCIÈRE

1864



LA

RÉFORME SOCIALE.

CHAPITRE VI.

LES RAPPORTS PRIVÉS.

Diliges proximum tuum sicut teipsum.
SAINT MATTHIEU, XXII, 39.

48. — L'INÉGALITÉ, CRÉÉE DANS L'ANCIEN RÉGIME PAR LES PRIVILÉGES, NAÎT, DANS LE RÉGIME MODERNE, DE LA LIBERTÉ.

Les cinq chapitres précédents m'ont fourni l'occasion de considérer dans leurs rapports spéciaux les cinq groupes principaux d'intérêts privés, savoir la religion, la propriété, la famille, le travail et l'association : je n'ai donc plus à traiter ici que de quelques rapports généraux qui ne se rattachent particulièrement à aucun d'eux.

L'opinion publique accepte avec raison comme un trait essentiel de la civilisation moderne l'abolition des priviléges conférés par l'ancien régime à diverses classes de la société; mais elle s'égare quelquefois dans les inductions qu'elle tire de ce fait pour juger le passé ou l'avenir. Elle se trompe notamment lorsqu'elle affirme que toutes les forces sociales tendaient autrefois à constituer l'inégalité des familles, tandis que les meilleures constitutions s'emploieraient désormais à établir l'égalité. L'observation méthodique des deux régimes conduit à une tout autre conclusion.

Les provinces slaves qui conservent à certaines familles,

dans la région orientale de l'Europe, les distinctions seigneuriales, sont en même temps celles qui se préoccupent le plus de soumettre autant que possible à l'égalité la masse de la population. Elles atteignent ce but par trois influences qui se superposent en quelque sorte pour comprimer les propensions individuelles : par l'obligation imposée au seigneur de secourir, au moyen des produits de la propriété, les familles qui tombent au-dessous d'un certain état de bien-être; par le régime de communauté qui restitue périodiquement aux familles en décadence la terre arable aliénée pendant l'époque précédente (16); enfin, par le régime patriarcal, qui, dans chaque famille, oblige tous les garçons à se marier dans la maison paternelle et à consacrer leurs efforts à la prospérité commune. Celles de nos anciennes communautés rurales qui subsistent encore ou qui ont pris fin de nos jours, enseignent assez que la même direction avait été imprimée chez nous par le moyen âge aux populations des campagnes. D'un autre côté, les corporations d'arts et métiers qui existent encore dans plusieurs États allemands et dont il reste en France de nombreux vestiges, tendaient toutes à imposer le même régime aux populations urbaines et à conjurer chez elles l'inégalité qu'eût produite inévitablement le libre développement des talents et des aptitudes. Plus on étudiera l'ancien régime dans les documents que le temps a conservés ou dans les institutions qui sont encore en vigueur, et plus on se convaincra que, tout en accordant des priviléges à quelques familles, il tendait surtout à assurer aux masses l'égalité.

Le caractère distinctif du régime nouveau est de détruire systématiquement les influences qui maintenaient autrefois dans les masses une sorte d'égalité forcée, ou tout au moins de donner à chaque individu la faculté de s'en affranchir. Il suffit, en effet, de jeter les yeux sur les sociétés modernes pour apercevoir que les individus dégagés des entraves de la propriété collective et soustraits à la dépendance qu'imposaient autrefois les autorités seigneuriales ou patriarcales, s'élèvent rapidement s'ils ont la vertu ou le talent, ou tombent non moins vite s'ils sont incapables ou vicieux. Parmi les dispositions qui portent ainsi les hommes à monter ou

à descendre sur l'échelle sociale, on aperçoit d'abord celles qui se lient à la production et à la conservation de la richesse. Mais en pénétrant plus loin dans la recherche des causes, on reconnaît que le progrès ou la déchéance des familles sont une conséquence directe de l'aptitude ou de l'impuissance à sentir et à pratiquer les vérités morales ainsi que les devoirs qui en découlent.

Lorsque, suivant la méthode décrite au début de cet ouvrage (7), on consacre quelques semaines à l'étude approfondie d'une famille, on constate que dans toutes les contrées et dans toutes les conditions la principale cause du succès est l'amour du chef de famille pour la femme, les enfants et les vieux parents. Animé de ces sentiments, il triomphe à la longue de toutes les difficultés de sa situation : livré à l'égoïsme et aux appétits sensuels, il laisse tarir les meilleures sources de prospérité.

Parmi les propensions qui s'inspirent au plus haut degré des grandes influences morales ou matérielles, et qui contribuent le plus à élever ou à abaisser les familles, je place au premier rang celles qui portent à la pratique ou à l'oubli de la prévoyance. En conseillant un emploi judicieux des produits du travail, cette vertu crée en quelque sorte une seconde fois la richesse. Elle donne, en outre, aux individus une sécurité qu'ils ne se procuraient qu'aux dépens de leur indépendance dans les traditions patriarcales. A ces deux titres, elle est une des qualités essentielles des peuples libres. C'est en même temps celle qui manque le plus dans les rangs inférieurs de la société, et dont l'absence contribue surtout à accroître de notre temps les inégalités sociales.

La prévoyance est un ensemble de sentiments et d'habitudes qui porte certains hommes à ne point se contenter du bien-être qui leur est personnellement acquis, mais à se préoccuper sans cesse d'en assurer la continuation, soit à eux-mêmes, soit à leurs descendants. L'homme prévoyant aime le travail qui crée la richesse; il recherche peu les jouissances matérielles de la consommation; il se complaît surtout dans l'épargne, qui donne une satisfaction directe à sa préoccupation principale. La prévoyance n'est point une

disposition naturelle qui, semblable à certains caractères physiques par exemple, distingue essentiellement les individus développés dans le même milieu social; comme les aptitudes morales, elle appartient à cette catégorie de facultés qui se développent inégalement dans le même milieu par la pratique de chaque vie. Parmi les mobiles dominants que l'observation signale, il faut placer en première ligne l'influence de la famille, de l'éducation et du mariage, les habitudes imprimées par la loi ou les mœurs, par les obligations professionnelles et surtout par l'exercice plus ou moins développé du libre arbitre. Il faut également tenir compte des conditions imposées par le climat, par la constitution topographique, par les courants sociaux, par l'habitation urbaine ou rurale. L'action combinée de toutes ces tendances a pour effet de propager ou de restreindre la prévoyance dans certaines localités ou dans certaines professions.

En fait, par suite de l'impulsion politique et sociale imprimée pendant les derniers siècles aux divers États européens, les populations se présentent encore, pour la plupart, à notre époque dépourvues de cette vertu. Jusqu'à ce jour, la tendance à la propriété par l'épargne ne se révèle, sous les heureuses influences précédemment énumérées, que chez des groupes peu nombreux et de rares individualités. Je ne connais pas d'étude plus intéressante et plus fructueuse que celle qui a pour objet de déterminer les caractères sociaux des localités [1] et des professions où la prévoyance se montre le plus féconde, c'est-à-dire où elle se développe en dehors des systèmes de contrainte propres à l'ancien régime européen.

L'imprévoyance reste donc de nos jours un des traits dominants des mœurs européennes; et si elle ne produit pas de plus grands maux, c'est que la force des choses et une sorte d'instinct de salut public soumettent presque partout les masses à la minorité prévoyante. Cette nécessité suffirait seule pour maintenir pendant longtemps des inégalités considérables dans les sociétés modernes, alors même que

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 20, 86, 146, 176, 182, 200, 230, 236, 248, 260, 266.

celles-ci, s'écartant de leur principe, tenteraient encore de réagir contre la nature des hommes et d'établir l'égalité au moyen de dispositions coercitives.

Partout les hommes imprévoyants se reconnaissent aux mêmes caractères. Ils s'appliquent rarement au travail avec l'énergie que donnent aux âmes fortement trempées le sentiment du devoir, et, en général, les convictions dérivant de l'ordre moral; parfois même ils ne s'y soumettent que sous l'aiguillon d'une impérieuse nécessité. Ils recherchent, au contraire, avec entraînement les satisfactions immédiates que peuvent procurer les produits du travail; pour eux, la dépense devance habituellement la recette, et l'une de leurs propensions les plus marquées est d'obtenir, à l'aide du crédit, cette anticipation de jouissances. Ils s'empressent de dissiper les capitaux accumulés par les aïeux, aussitôt que la propriété leur en est dévolue par héritage. Les plus sages, n'étant point trop vivement sollicités par leurs appétits, peuvent conserver le foyer paternel et les objets d'usage journalier; mais cette modération ne dépasse point le cercle des nécessités du temps présent. Il ne leur vient jamais à la pensée de sortir de leur quiétude ou de s'imposer des privations pour assurer le bien-être de leurs descendants. Abandonnés à leur propre initiative, les adultes imprévoyants se trouvent plongés dans le dénûment dès qu'un événement imprévu vient déranger le régime des travaux ou le cours régulier de l'existence; et ils ne peuvent plus dès lors subvenir aux besoins des femmes, des enfants et des parents vieux ou infirmes.

Placés à la tête des familles instables (24), ils troublent la société, ne fût-ce qu'en laissant souffrir ceux qui vivent sous leur dépendance. Leur influence devient plus funeste encore lorsqu'il n'y a pas seulement chez eux manque de vertu, et lorsqu'ils sont décidément livrés au vice et à l'intempérance. Ces individualités inférieures ne pourraient réellement concourir à la prospérité commune que si elles se trouvaient réunies, dans le régime des familles patriarcales, sous l'autorité de chefs prévoyants. Et lorsqu'on étudie ce régime chez les nomades contigus à l'Asie et chez les agriculteurs russes, on aperçoit bientôt que l'impuissance des

familles partielles à se gouverner elles-mêmes est la véritable cause qui maintient ces communautés, nonobstant des résistances individuelles persistantes et énergiques.

C'est par cette même cause que les Européens occidentaux, chez lesquels les vertus de la prévoyance sont plus développées, ne sauraient cependant trouver le bien-être et la stabilité en dehors du régime des familles-souches. Celles-ci forment, entre les familles patriarcales et les familles instables, un terme moyen qui paraît correspondre aux éternelles inégalités de la nature humaine et se prêter à tous les progrès et à toutes les exigences de l'initiative individuelle. Fondées, en effet, selon les admirables traditions que nous avons sous les yeux (30), en dehors de tout privilége et de toute coaction, sur la Liberté testamentaire et sur une loi ab intestat encourageant le travail et perpétuant le foyer domestique, elles donnent satisfaction à tous les instincts d'indépendance, en assurant l'existence des individualités qui ne pourraient se suffire à elles-mêmes. Enfin, plus que toute autre institution, la famille-souche a pour effet de mettre les individus à l'abri du dénûment et de conjurer ainsi l'une des formes les plus fâcheuses de l'inégalité.

La prévoyance n'est point une qualité isolée : elle est en connexion intime avec la tempérance, la simplicité des goûts, la modération des désirs; elle est le point de départ de plusieurs vertus d'un ordre plus élevé. Malheureusement, ainsi qu'il arrive des meilleures propensions humaines, elle se lie aussi par d'intimes affinités aux plus redoutables fléaux de la société, à l'orgueil et à l'égoïsme. Lors donc qu'elle se développe chez des natures grossières ou rebelles aux influences morales, elle engendre aisément l'insensibilité devant les souffrances d'autrui ou la dureté envers les inférieurs; et c'est par ce motif que les individus élevés au moyen d'une application acharnée à l'épargne, aux premiers échelons de la propriété, sont habituellement antipathiques aux masses d'où ils sont sortis.

Pour être tout à fait bienfaisante, la prévoyance doit donc être tempérée et ennoblie par la plus haute vertu sociale, par l'esprit de charité et de dévouement. C'est alors seu-

lement qu'elle devient le signe manifeste de la supériorité, et je m'explique le rôle prépondérant que le christianisme a toujours rempli dans la civilisation générale, en constatant qu'il contribue plus que toute influence purement humaine à provoquer cette alliance de la prévoyance et de la charité. Cependant les meilleures constitutions sociales n'abandonnent pas exclusivement à la religion cette mission tutélaire : elles poursuivent de leur côté le même but, en mettant en jeu les influences civiles et politiques compatibles avec la liberté; elles ramènent incessamment les familles riches et puissantes au sentiment de leurs devoirs envers les familles imprévoyantes, et j'examinerai plus loin (50) les conditions dans lesquelles cette conciliation de la prévoyance et de la charité se produit chez les peuples qui, sous ce rapport, offrent les meilleurs exemples.

Les proclamations de principes qui se font avec persistance depuis soixante-quinze ans, et qui signalent les institutions modernes comme particulièrement propres à produire l'égalité, sont en contradiction avec les faits que je viens de signaler. En voyant tant de confiance, on serait d'abord tenté de croire que les inégalités qui résultent partout de la diversité des aptitudes physiques et morales, se trouvent neutralisées chez nous, plus qu'ailleurs, par des propensions exceptionnelles à l'égalité. Les études comparées que j'ai faites à ce sujet m'ont toujours conduit à la conclusion inverse; et il ne sera peut-être pas inutile de présenter à ce sujet quelques développements.

L'un des meilleurs indices des véritables propensions de notre pays se tire des faits et des sentiments qui se rattachent à l'usage des titres de noblesse. L'un des traits les plus affligeants de la décadence de l'ancien régime, est la persistance avec laquelle la noblesse, privée de ses anciennes attributions et déchue de la supériorité qui s'attache à l'accomplissement d'un devoir public, revendiquait des privilèges puérils et une prépondérance exclusivement fondée sur la naissance. Depuis la Révolution, l'ancienne caste n'a pas cessé de déchoir : les grandes situations se sont constituées pour la plupart en dehors d'elle, et il serait difficile de citer aujourd'hui une seule

qualité qui lui soit propre. Elle est même moins liée que le reste de la nation au mouvement utile de la société, et elle abandonne par conséquent de plus en plus aux autres classes l'influence qui se fonde sur la vertu et le talent, sur le travail et la richesse. Elle n'a donc plus désormais aucun droit spécial à la considération publique. Cependant le prestige de la noblesse se maintient par les mœurs avec persistance, et l'on ne peut trouver pour cet engouement qu'une explication : une soif insatiable de priviléges, et la répugnance pour l'égalité dans ce qu'elle a de naturel et de respectable. Les filles de toute condition, ayant à faire choix d'un époux, sont portées presque toujours à préférer au simple citoyen que distinguent seulement ses vertus et ses aptitudes, un noble sans moralité et sans talents. Les pères de famille eux-mêmes, élevés par le travail et l'intelligence à la richesse et aux premiers rangs de leur profession, croient rehausser cette situation en s'alliant à des familles titrées. Ce prestige du nom n'est pas acquis seulement à ceux qui en sont dignes, c'est-à-dire aux hommes dont la valeur personnelle est rehaussée par la renommée d'ancêtres ayant notoirement rendu de grands services au pays ; il est si peu réfléchi, il dérive si évidemment d'un puéril instinct d'inégalité, qu'il est exploité avec profit par des personnes ayant conquis, par une usurpation manifeste, cet avantage si envié.

Les décorations et les titres conférés par les moindres souverains étrangers sont recherchés par les Français avec un empressement extraordinaire. Cette faiblesse de nos nationaux est exploitée avec succès par une multitude d'intermédiaires officieux qui se créent ainsi de gros revenus ou qui, à l'aide de cet appât, assurent à leurs gouvernements des services que ceux-ci ne pourraient souvent obtenir à prix d'argent. La Légion d'honneur a été une des institutions fondamentales de l'Empire ; c'est une de celles qui ont le plus contribué à rendre ce régime plus populaire que celui de la République. Bien que, dans l'ordre civil surtout, cette distinction n'ait pas toujours été le signe exclusif du talent et de la vertu, elle continue à exciter des convoitises dont l'âpreté est connue de tous ceux qui, sous nos divers gou-

vernements, ont été les intermédiaires officiels entre le souverain et les postulants. Plusieurs traits de la Révolution de 1848 semblent même indiquer qu'il serait moins facile, en France, d'attaquer le privilége de la Légion d'honneur que le droit de propriété.

Les lettres, les sciences et les arts, qui révèlent constamment à tous les degrés de la hiérarchie sociale des aptitudes éminentes, ont fourni de tout temps un moyen de rapprocher les hommes et de propager l'esprit d'égalité. Chez les peuples, les Anglais par exemple, où l'on se plaît à honorer le mérite personnel, tous ceux qui se dévouent ou s'intéressent à quelque spécialité des arts libéraux, se réunissent dans de puissantes sociétés libres (46) qui remplissent avec succès une haute mission d'encouragement : elles concourent, en effet, au progrès de l'art à l'aide de ressources financières provenant de souscriptions individuelles, et elles mettent en relief les hommes supérieurs, en leur conférant, par voie d'élection, les dignités de la corporation. En France, les sociétés scientifiques fondées sur ce principe libéral n'ont jamais pris un grand développement : les niveleurs de la Révolution, en détruisant l'ancienne organisation, se sont montrés peu disposés à les favoriser ou même à les tolérer. L'opinion publique a ratifié, au contraire, le rétablissement et l'extension de l'Institut constitué en corporations fermées (46). Le principe n'en est guère contesté; et les critiques qu'on en fait de loin en loin s'inspirent moins du respect des principes que des rancunes individuelles et des sentiments de jalousie.

Les priviléges de l'Institut sont plus que jamais recherchés et je ne vois guère d'hommes éminents qui ne s'empressent, à l'occasion, d'entreprendre les démarches assez pénibles qu'imposent les candidatures. Je reconnais que ces priviléges se lient à des motifs d'intérêt public; mais je constate que ces professions libérales ne rapprochent guère ceux qui les cultivent et qu'elles laissent peu d'ouverture à l'esprit d'égalité.

L'une des manifestations les plus habituelles de l'esprit de privilége incrusté en quelque sorte dans la masse de notre nation, est la propension irrésistible qui nous porte à instituer dans les lieux publics diverses catégories de places.

Cette propension ne se révèle pas seulement dans les entreprises de spéculation, dont le public se sert à prix d'argent, et où les peuples réellement pénétrés de l'esprit d'égalité, les Américains du Nord par exemple, ne tolèrent qu'une sorte de places et un seul tarif; elle s'est maintenue, sous tous les régimes des soixante-quinze dernières années comme sous le régime ancien, même dans les fêtes publiques où les places sont octroyées gratuitement par l'autorité. Et ce qui montre bien qu'il s'agit ici d'un instinct populaire, c'est que ce sont les nouveaux parvenus qui se montrent le plus friands de ce genre de distinctions. Les femmes, qui jouissent plus que les hommes de ces satisfactions de vanité acquises à la famille par la situation de son chef, tendent particulièrement, pour ce détail comme pour beaucoup d'autres, à conserver les anciennes mœurs; et la malignité publique a, sous ce rapport, relevé plusieurs traits curieux pendant les premiers mois de la révolution de 1848. En pareil cas, cependant, l'esprit de critique ne se révèle que par quelques bons mots sans aigreur; les masses populaires s'arrangent des derniers rangs, et elles concèdent aisément aux autorités qui se succèdent si rapidement chez nous ces menus priviléges.

Le christianisme, qui, depuis douze siècles, exerce une influence si profonde sur le caractère de notre nation, n'a pu encore triompher de cette tendance invétérée vers les inégalités conventionnelles. Je crois même voir que les tentatives faites systématiquement depuis 1789 pour imposer à la France l'égalité par les lois dans l'ordre civil et politique, y ont déterminé dans les mœurs une recrudescence de l'esprit d'inégalité. Ainsi que je l'ai remarqué ci-dessus (15), dans les églises catholiques comme dans les temples protestants, l'admission des fideles tend à s'opérer de plus en plus en raison de la fortune et de la condition sociale; je connais même plusieurs églises de village où l'opinion publique accorde, comme autrefois, aux acquéreurs de certaines terres la jouissance exclusive de places exceptionnelles. Il semble que depuis la Révolution, les mœurs établissent entre les diverses classes une distinction chaque jour plus marquée.

C'est ainsi, par exemple, qu'on ne retrouve guère la trace

de la familiarité affectueuse qui régnait autrefois entre les maîtres et les domestiques (29).

La préférence qu'on accorde de plus en plus en France aux fonctions publiques sur les professions privées est une autre manifestation habituelle de l'esprit de privilége. En signalant plus loin (63) les causes complexes et les résultats de cet entraînement, je montrerai qu'il est encore à quelques égards une réaction des mœurs contre les tendances au nivellement qui ont inspiré plusieurs de nos gouvernements.

Je n'aperçois pas, d'un autre côté, que ces propensions invétérées vers l'inégalité puissent être modifiées, comme l'espèrent quelques-uns, par la pratique prolongée d'un nouveau régime qui substituerait aux classes dirigeantes actuelles de nouvelles classes sorties des derniers rangs de la société. C'est précisément à ces niveaux inférieurs qu'existent, bien qu'à l'état latent, les sentiments qui demandent à l'inégalité les satisfactions les moins justifiables. Chacun sait, en effet, que ceux qui commencent à s'élever traitent leurs égaux de la veille avec une dureté toujours rare chez les personnes placées dès leur naissance dans une situation élevée. Ce vice des parvenus est vivement senti des classes inférieures : il contribue plus qu'on ne croit à maintenir l'harmonie entre les classes extrêmes de la société; il prouve tout au moins que la réforme sociale ne se trouvera pas dans les institutions qui tendraient à détruire les inégalités établies par la nature ou créées par le travail des aïeux.

Je ne juge point ici les diverses propensions que je viens de rappeler : je me borne à en conclure que malgré les répugnances légitimes attachées au souvenir de plusieurs priviléges de l'ancien régime, la France ne montre aucune propension exceptionnelle pour l'égalité, même lorsque celle-ci est désirable. J'ajoute que, sous ce rapport, elle se laisse devancer par la plupart des autres peuples.

Toutes les observations qui seront faites en France à ce sujet, sans préoccupation systématique et avec un amour sincère de la vérité, constateront beaucoup d'autres faits du même genre et confirmeront la conclusion que je viens d'établir. Les problèmes qu'on a souvent soulevés en érigeant

l'égalité en principe ne sont donc pas aussi insolubles qu'on le dit. Ce prétendu principe ne s'opposera point aux réformes indiquées par l'intérêt public. Pour écarter le doute à ce sujet, il suffit presque de constater que le premier empire, sans soulever des répugnances populaires, a pu rétablir des priviléges (23) contraires à l'intérêt public et condamnés par la pratique des peuples libres.

Les personnes qui se dévouent à la réforme sociale en s'inspirant de la raison et de la justice (8) ne sont nullement obligées, par une cause de force majeure, de s'écarter ici du droit chemin tracé par leur méthode : rien n'indique, en effet, comme on l'affirme souvent, que notre nation veuille faire prévaloir, à tout prix, dans les rapports sociaux, une égalité blessant l'intérêt public ou contraire à la nature des hommes et des choses. En cette matière, comme pour les autres détails de l'organisation sociale, elles peuvent donc en toute sécurité propager les vrais principes, sans craindre que ceux-ci soient repoussés par les mœurs.

Les personnes qui, pour atteindre le même but, voudront bien se rallier à la méthode suivie dans cet ouvrage, ne seront pas davantage obligées d'écarter, par ce motif, les solutions pratiques indiquées par l'observation des autres peuples. Si le caractère propre de notre nation devait opposer quelques obstacles au progrès, ceux-ci naîtraient souvent de sa propension à repousser d'excellentes habitudes d'égalité établies chez nos émules. C'est ainsi que, pour rétablir l'harmonie sociale, première condition de la réforme, nous serons d'abord peu enclins à adopter la familiarité affectueuse des classes extrêmes de la société espagnole; la confusion de tous les rangs pendant le service divin, coutume traditionnelle de la Russie, de l'empire ottoman, de la Grèce, de l'Italie et de l'Espagne; les sentiments qui dans un but d'intérêt public, rapprochent journellement, par des associations fécondes, les Anglais de toute condition, etc.

La méthode d'observation prouve que les peuples libres et prospères sont portés par deux séries, en quelque sorte parallèles, de sentiments et d'intérêts à propager et à restreindre à la fois l'égalité dans les rapports privés.

Ainsi, comme je l'ai montré aux chapitres précédents, les civilisations européennes tendent vers l'égalité : dans la religion, en abolissant toute distinction légale entre les divers cultes; en matière de propriété, en provoquant le rachat des redevances féodales; dans la famille en renonçant à l'organisation patriarcale et en favorisant l'établissement séparé des jeunes ménages; enfin dans les régimes du travail et de l'association, en supprimant les priviléges et les monopoles. Je montrerai plus loin (61) qu'il en est de même dans la vie publique, en ce qui concerne l'impôt et la justice.

Mais, d'un autre côté, les Européens libres et prospères maintiennent fermement et accroissent même l'inégalité dans ces mêmes subdivisions de la vie sociale et notamment : en conservant, chez les cultes les plus influents, une distinction tranchée entre le clergé et les fidèles; en permettant l'accumulation indéfinie de la richesse; en renforçant par la loi civile l'autorité paternelle et la distinction des droits et devoirs des deux sexes; en compliquant le régime du travail et en établissant par là une différence de plus en plus marquée entre les fonctions du patron et de l'ouvrier.

Le même contraste apparent se retrouve dans toutes les branches de l'activité sociale, en ce qui concerne la liberté et l'autorité : des lois et des habitudes dérivant de la nature même de l'homme maintiennent encore ici un juste accord entre les propensions opposées. Tandis que les régimes de contrainte établis par la loi s'adoucissent et commandent moins formellement la pratique du bien, les forces morales émanant de la religion, de la propriété, de la famille, du travail et de l'association, s'imposent plus impérieusement aux esprits et répriment avec plus d'efficacité les désordres du péché originel.

On se met donc en contradiction avec l'expérience du genre humain, et, à ce qu'il semble aussi, avec la raison et la justice, quand on présente aux peuples l'égalité et la liberté comme des principes absolus, dont il faudrait poursuivre, à tout prix, la réalisation pratique. L'égalité et la liberté ne sauraient prétendre, comme les forces sociales étudiées aux chapitres précédents, à être élevées au rang des principes pri-

mordiaux. Ce sont des préceptes d'ordre secondaire, dont l'application, variant partout avec la nature des hommes et des choses, doit être tempérée et souvent interdite par les préceptes non moins respectables qui imposent la hiérarchie sociale et l'autorité.

Si l'on s'abuse en présentant séparément l'égalité et la liberté comme des principes, on commet une erreur encore plus manifeste en les réunissant dans une seule formule. L'égalité et la liberté se prêtent parfois un mutuel concours, et c'est ce qui a lieu notamment partout où deux cultes rivaux sont en présence; mais souvent aussi les deux forces agissent en sens opposé. Ainsi, l'ancien régime refusait souvent la liberté à la profession (46) et à la commune pour y faire régner l'égalité, tandis que de notre temps l'une des principales sources d'inégalité se trouve dans la liberté du travail. Je vais même montrer que l'indépendance réciproque des diverses classes, en se combinant avec des événements imprévus, a créé momentanément, en Europe, des inégalités inconnues dans nos anciens régimes sociaux.

49. — LE PAUPÉRISME EST CHEZ LES MODERNES LE GENRE D'INÉGALITÉ AUQUEL IL IMPORTE LE PLUS DE PORTER REMÈDE.

Ce qui me frappe le plus dans les régimes d'inégalité qui apparaissent avec des caractères si différents aux deux extrémités de l'Europe, c'est que l'Orient confère artificiellement à quelques familles une élévation exceptionnelle, tandis que l'Occident laisse de nombreuses familles tomber dans un état permanent de pauvreté. On ne trouverait pas aujourd'hui dans l'empire russe un groupe de familles qui ne possède, avec une certaine culture morale, des moyens réguliers de subsistance; en Angleterre et en France, au contraire, et spécialement dans les localités les plus riches, nous voyons des populations entières plongées dans le vice et le dénûment.

Il serait superflu de reproduire ici le tableau de ces misères sociales qui depuis trente ans ont été si souvent décrites; toutefois, avant d'indiquer le remède que beaucoup d'hommes de bien commencent à appliquer, je rappellerai sommaire-

ment l'origine et la répartition du mal. Il me semble, en effet, que le meilleur moyen de donner confiance dans l'accomplissement prochain de la réforme est de faire comprendre que les causes du paupérisme sont essentiellement accidentelles.

Cependant, pour marcher d'un pas assuré vers cette réforme, il faut se garder des illusions qui dissimuleraient les difficultés de l'entreprise. Chez les modernes les classes inférieures sont soumises à des causes permanentes de pauvreté qu'elles ne subissent point dans les régimes où elles sont protégées par la triple influence de l'autorité seigneuriale, de la famille patriarcale et de la communauté des biens (48). Il est manifeste que dans nos sociétés libres, tout homme vicieux et imprévoyant a le pouvoir de constituer une famille à laquelle il ne saurait offrir aucune garantie de stabilité : rien n'empêche donc désormais les classes dégradées de multiplier les foyers de vice et de misère.

La pauvreté n'a pas cessé de se propager sous cette influence, à mesure que les institutions féodales étaient abrogées dans l'Occident; et elle s'est souvent révélée dans notre ancien régime par d'intolérables souffrances, lorsque les épidémies, les famines et les guerres civiles venaient aggraver, pour les classes inférieures, les difficultés de l'existence. Mais, dans les circonstances ordinaires, deux causes principales concouraient à renfermer le mal dans des limites assez étroites. Les individus restaient volontiers au lieu natal : ils y obéissaient à des coutumes traditionnelles et à des autorités qui se transformaient lentement sans renoncer à leur haute tutelle; et ils se trouvaient ainsi, pour la plupart, préservés des maux qu'auraient fait naître des mariages imprudents ou des entreprises mal conçues. D'un autre côté, les inspirations de l'esprit chrétien et le besoin d'assurer la paix publique suggéraient la création d'une multitude d'institutions de bienfaisance[1] qui guérissaient ou tout au moins palliaient les maux qu'on ne pouvait conjurer. Dans cette période, en

[1] On peut consulter à ce sujet une énumération, présentée par M. A. Canron, des anciennes institutions de bienfaisance de la ville d'Avignon. (*Revue d'économie chrétienne*, janvier 1864.)

résumé, on trouvait dans la liberté même, guidée par la tradition, un remède ou un palliatif aux désordres produits par l'abolition de l'ancien régime de contrainte.

Malheureusement, cet état d'équilibre dans lequel le remède se produisait progressivement en même temps que le mal, a été brusquement détruit à dater de la fin du dernier siècle, et surtout depuis la paix de 1815, par l'extension subite du régime manufacturier. Ce régime lui-même a été inauguré par un concours d'inventions mémorables, au premier rang desquelles il faut placer les machines à filer et à tisser, la machine à vapeur et l'emploi de la houille en métallurgie. Il a tout d'abord neutralisé les deux causes préservatrices que je viens de signaler, en enlevant les populations au lieu natal, et en les accumulant dans des localités dépourvues des institutions qui auraient pu conjurer les effets du vice et de l'imprévoyance.

Ces inventions ont promptement détruit par une concurrence irrésistible la plupart des anciennes fabriques rurales à moteurs hydrauliques (37), et des ateliers domestiques consacrés à l'élaboration des matières textiles et des métaux. Elles ont créé, pour les remplacer, d'immenses manufactures groupées sur les bassins houillers et pourvues désormais de moyens illimités de fabrication. De nombreuses cités, formées dans ces conditions nouvelles, prirent en quelques années des développements qui, dans le régime antérieur, eussent exigé un siècle d'efforts soutenus. Elles attirèrent naturellement les individus qui supportaient le moins patiemment l'autorité des familles patriarcales, des familles-souches et des autres influences traditionnelles établies dans les campagnes; sous ce rapport, elles furent d'abord pour les familles, au même titre que le recrutement de l'armée et des colonies, des moyens d'ordre et de sécurité. Mais cette limite fut bientôt dépassée : les manufacturiers, en offrant sans cesse un salaire élevé, en excitant l'esprit d'indépendance qui se développe si aisément, déclassèrent également les masses imprévoyantes qui jusque-là avaient trouvé le bien-être dans la vie rurale.

Alors commença à se produire un ordre de choses sans

précédent : d'innombrables populations se trouvèrent groupées autour des nouveaux engins de fabrication, sans rapport avec leurs familles, presque inconnues de leurs nouveaux patrons, dépourvues d'habitations convenables, d'établissements religieux et, en général, des moyens de bien-être et de moralisation qui jusqu'alors avaient été jugés indispensables à l'existence d'un peuple civilisé. Ce régime improvisé pesait sur des individus arrachés brusquement à un antique patronage, à des habitudes traditionnelles de sobriété et dont les appétits étaient périodiquement surexcités par la libre disposition d'un salaire considérable : on conçoit donc qu'il ait provoqué des désordres sociaux dont l'humanité n'avait eu jusqu'alors aucune idée. Beaucoup d'individus doués de vertu et de prévoyance ont été attirés par le même appât dans les nouvelles manufactures, et ils ont subi la réaction d'un milieu corrompu. Cette influence a été plus marquée sur leurs enfants, qui, s'écartant de la tradition paternelle, ont cédé peu à peu à la contagion.

Ces déplorables conditions ont encore été aggravées par les chômages et les crises commerciales, sorte de fléau périodique engendré par le nouveau régime manufacturier. Chaque ancienne fabrique rurale, en effet, pourvoyait seulement aux besoins de certaines localités circonscrites; en sorte que l'équilibre entre la production et la consommation s'y établissait naturellement. Les travaux de l'industrie étaient donc à peu près permanents, et ils trouvaient au besoin pour complément ceux de l'agriculture. Les nouvelles usines, au contraire, peuvent accroître indéfiniment leur production, au point qu'un groupe manufacturier pourrait quelquefois prétendre à approvisionner le monde entier. Elles se trouvent conduites par conséquent à développer puis à restreindre subitement leurs opérations, pour profiter des chances de la spéculation. Les populations se trouvent ainsi soumises, à chaque retour de chômage, aux privations les plus dures. Ce dénûment est d'autant plus sensible qu'il succède à des habitudes de superflu contractées aux époques d'activité fiévreuse de la fabrique, et qu'il ne peut être adouci par les ressources du travail agricole.

Mais la source principale et la cause permanente du mal se trouvent dans les populations elles-mêmes, démoralisées par ces mauvaises influences. Les femmes et les enfants soumis comme le chef de famille au travail manufacturier et retenus constamment hors du foyer, prennent des habitudes d'indépendance et de promiscuité incompatibles avec tout ordre domestique. Les narcotiques et les spiritueux deviennent la seule diversion aux fatigues du travail et aux soucis de l'existence : ils ajoutent à la perte du sens moral la dégradation physique; enfin ils rendent la misère permanente, même dans les conditions de salaire qui, avec de bonnes mœurs, eussent assuré le bien-être de la famille. Les manufactures établies au milieu des populations chez lesquelles l'ancien régime n'avait pu triompher d'une propension invétérée à l'ivrognerie, celles surtout où l'interruption des rapports affectueux entre les patrons et les ouvriers laisse ces derniers sans direction, offrent les jours de paye des spectacles aussi révoltants que les plus odieuses scènes de la vie sauvage. on y voit les femmes et les enfants souffrant de la faim et plongés dans un dénûment absolu, dans le temps où le chef de famille dissipe en débauches les ressources de la maison.

A Paris, par exemple, on trouve à côté de types excellents [1] des ouvriers abandonnés aux vices qui ne déshonoraient autrefois que les riches oisifs; on en voit notamment [2] qui, gardant quelque régularité dans leur conduite et restant au-dessus des derniers degrés du désordre, organisent leur existence en dehors du mariage, imposent à leur concubine un labeur assidu pendant qu'ils dépensent journellement au cabaret et dans d'autres mauvais lieux des sommes qui suffiraient pour assurer le bien-être d'une famille nombreuse. Profondément imbus de l'esprit révolutionnaire, portant envie à toute supériorité sociale, ils n'admettraient pas que le patron pût intervenir par des conseils bienveillants pour provoquer un emploi plus judicieux du salaire et assurer l'avenir de la famille; ils consentent même assez rarement à s'affilier à une société de secours mutuels, ne fût-ce que pour con-

[1] *Les Ouvriers des deux mondes*, t. I[er], p. 27; t. III, p. 372.
[2] *Les Ouvriers des deux mondes*, t. II, p. 145.

jurer les privations dues à la maladie, au prix d'une légère diminution de leur débauche. Mais, en même temps, ils critiquent amèrement l'organisation sociale qui les laisse dénués pendant le chômage et la vieillesse : leur thème favori est de blâmer l'égoïsme des classes supérieures, auxquelles, par une singulière inconséquence, ils vondraient imposer le devoir d'assistauce, en leur refusant le droit de direction et de contrôle. Les exemples donnés par certains patrons ne sont pas meilleurs; en sorte que, même dans le régime du travail, les éléments de la vie morale commencent à manquer à Paris, comme dans ces capitales de l'antiquité où l'espèce humaine s'est éteinte peu à peu dans le désordre. Je connais tels chefs de métier qui, ne ponvant conserver leurs jeunes fils près d'enx sans les exposer à une corruption presque certaine, renoncent à leur donner l'apprentissage, et recourent à cet effet aux petites villes de l'Allemagne.

En Angleterre, où les bassins houillers abondent plus que dans le reste de l'Europe, le régime manufacturier et le paupérisme se sont développés plus rapidement qu'ailleurs : une révolution sociale n'y a point, comme en France, compliqué la situation; mais d'autres exagérations de l'esprit moderne s'y sont produites avec une continuité et une énergie que n'a point comportées chez nous l'intermittence de l'esprit révolutionnaire. Ainsi les Anglais, poussant jusqu'à ses extrémes limites la liberté individuelle, ont d'abord admis comme normaux et réguliers les faits les plus regrettables du nouveau régime manufacturier; ils ont vu sans regret accumuler dans les villes et convertir en salariés les chefs de métier, les petits tenanciers, les artisans ruraux et les ouvriers domestiques, précédemment disséminés dans les campagnes. Ils ont favorisé la rupture des liens qui avaient maintenu jusque-là la permanence des rapports entre les maîtres et les ouvriers. Guidés par une nouvelle école économique, ils ont proclamé que les seuls devoirs mutuels des deux classes étaient, pour les ouvriers l'exécution du travail convenu, pour les maîtres le payement du salaire débattu contradictoirement, comme le prix d'une simple marchandise, selon les lois de l'offre et de la demande. La pratique de ce régime, continuée pendant

un demi-siècle avec une imperturbable logique, a sérieusement ébranlé la constitution sociale; souvent même, comme l'indiquent des documents officiels, elle a conduit à un état d'abjection, bien inférieur à la barbarie et touchant à la bestialité.

Partout, au surplus, le paupérisme des manufactures de l'Occident offre, à l'intensité près, les mêmes caractères. Il met pour ainsi dire les populations en dehors de la civilisation générale, en annulant pour elles les bienfaits de la religion, de la propriété et de la famille. La rupture des liens de parenté et la désorganisation du foyer domestique sont toujours les symptômes les plus apparents du fléau. L'habitation prise à loyer et dénuée des plus indispensables conditions de comfort et de salubrité, montre tout d'abord que la famille a perdu le sentiment de la dignité humaine. Le père en est presque toujours éloigné par les obligations du travail ou par la recherche de plaisirs égoïstes et grossiers. La mère, abaissée à la condition d'ouvrier, déserte également le foyer, soit qu'elle s'adonne à la prostitution, soit qu'elle supporte honnêtement le poids d'un rude travail. Les enfants et les jeunes filles, soumis dès le plus jeune âge à un dur labeur, prennent peu à peu les habitudes de l'imprévoyance et du vice. Affaiblis prématurément par les privations et l'intempérance, les vieux parents meurent dans le dénûment bien avant le terme fixé par le cours régulier de la vie. Enfin tous ces maux sont aggravés par une instabilité qui jusqu'à présent ne s'était rencontrée que chez les peuples sauvages, tirant une subsistance précaire de la chasse ou de la récolte des productions spontanées.

A la vue de ces maux, plusieurs écrivains de notre temps ont été conduits à condamner les principes fondamentaux de la civilisation moderne : les uns, se bornant à critiquer l'ordre établi, ont fait naître dans les cœurs le besoin des révolutions; les autres, en cherchant le remède en dehors de l'expérience, sont revenus, par diverses voies directes ou détournées, à l'ancien régime de contrainte. En se reportant aux faits qui font l'objet des précédents chapitres, on apercevra aisément que de telles solutions sont peu judi-

cieuses. Les hommes ont plus à souffrir de la perte des croyances religieuses que de l'invasion de la pauvreté; et cependant on a toujours aggravé le mal en essayant de propager la pratique de la religion par une coërcition matérielle ou morale. Il en a été de même de toute immixtion de l'autorité tendant à imposer aux classes inférieures ou dégradées la vertu et la prévoyance. L'histoire des anciens justifie de tous points la direction que suivent les modernes : une autorité vertueuse et prévoyante a souvent créé une nation prospère, en lui imposant les saines pratiques de la vie privée; mais la puissance établie sur ces fondements a toujours été éphémère. Toute autorité élevée à cette hauteur se désorganise à la longue en se transmettant à des personnes indignes; elle détruit tôt ou tard son œuvre en réagissant sur les familles qui lui sont soumises, et elle propage de proche en proche une irrémédiable décadence.

D'un autre côté, l'abrogation des régimes de contrainte a donné une impulsion féconde aux individus vertueux, habiles et prévoyants; et grâce à leur succès, plusieurs peuples modernes se sont élevés à un degré de puissance et de richesse que les peuples d'ancien régime n'ont jamais connu. Cette prospérité extraordinaire frappe aujourd'hui tous les yeux; et, pour y atteindre à leur tour, les peuples arriérés se montrent enclins à renoncer aux avantages spéciaux que leur assurait la conservation des vieilles traditions. Lors donc que nous voyons les Russes abroger les institutions qui conjuraient si efficacement l'invasion de la pauvreté, il serait évidemment peu judicieux de combattre chez nous le paupérisme en restaurant partiellement le régime qu'ils ont condamné.

50. — LE PATRONAGE VOLONTAIRE EST AUSSI EFFICACE QUE LES ANCIENS RÉGIMES DE CONTRAINTE POUR CONJURER LE PAUPÉRISME.

Il faut distinguer, en ce qui concerne la question du paupérisme, les œuvres tendant à pallier les souffrances journalières, des institutions ayant pour effet de guérir radicalement le mal ou d'en prévenir le développement (46).

Les aumônes avec toutes les variétés de secours en nature ou en argent, les asiles ouverts à l'enfance, à la vieillesse, aux maladies et aux infirmités de toutes sortes, et les autres palliatifs de la pauvreté, ne cessent de se développer depuis le moyen âge, c'est-à-dire depuis l'époque mémorable où les sociétés de l'Occident, déjà pénétrées de l'esprit chrétien, ont commencé à se fonder sur le principe de la liberté individuelle. Ces œuvres fonctionnent chaque jour sous nos yeux et sont décrites dans une multitude d'ouvrages : j'ai donné ci-dessus (46) sur les corporations qui s'y dévouent des indications générales, et je me crois fondé à admettre qu'on ne saurait arriver à l'extinction du paupérisme en leur donnant un plus grand développement. Plus je les étudie dans leurs détails, et plus je m'assure qu'elles propagent indirectement le mal plutôt qu'elles ne le guérissent. Cette triste conclusion n'autorisera jamais personne à rester inactif devant des misères qu'il faut soulager à tout prix, mais elle doit exciter les gens de bien à chercher dans une autre direction les vrais remèdes.

Les sociétés d'ancien régime n'ont jamais employé que trois moyens pour prévenir le développement de la pauvreté : l'organisation patriarcale retenant les jeunes ménages sous l'autorité des vieillards, chefs de famille ; les communautés de biens et de travaux de certaines familles formant des tribus de pasteurs nomades ou des communes d'agriculteurs ; enfin la haute tutelle d'un maître ou d'un seigneur protégeant une commune, une tribu, ou tout autre groupe de familles. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, les sociétés les plus stables de l'Orient conjurent l'éclosion des germes de misère créés par les vices et l'imprévoyance des populations, en les soumettant à l'influence de ces trois préservatifs superposés en quelque sorte l'un à l'autre.

Placés en présence des mêmes imperfections morales, les sociétés modernes n'ont trouvé aucun autre moyen d'en conjurer les effets. La grande erreur des peuples qui, de notre temps, repoussent systématiquement l'esprit de tradition, consiste à admettre que le bien-être des classes vicieuses et imprévoyantes se fondera à l'avenir sur quelque combinaison

encore inconnue, véritable pierre philosophale qu'il faudrait découvrir pour ouvrir à l'humanité une ère nouvelle de progrès.

Les sociétés modernes ne justifient nullement cette prévision par leurs tendances actuelles. Elles l'emportent pour la plupart sur les sociétés anciennes, en ce qu'elles contiennent plus d'individus vertueux et prévoyants ; elles trouvent avantage à supprimer l'ancien régime de contrainte qui étouffait ces individualités éminentes, et elles laissent, en conséquence, ces dernières s'élever aussi haut que le permettent leurs talents. Mais cette émancipation n'est féconde que si elle se lie à l'abolition des catégories fondées sur l'ancien classement social, et dès lors les individualités inférieures restent, au point de vue légal, privées de la protection que ce classement leur assurait.

Cependant les difficultés pratiques naissant de l'imprévoyance ou des vices de cette partie de la population, ne sont nullement amoindries par le changement des principes ; loin de là, la liberté qu'on ne peut interdire complétement à l'esprit du mal, quand on l'accorde sans réserve à l'esprit du bien, fournit désormais de nouveaux moyens de développement à beaucoup de germes de misère. Le besoin de protection que la nécessité fait surgir spontanément au milieu des classes pauvres, l'esprit de charité que développe dans les âmes religieuses la possession de la richesse, et enfin l'intérêt général qui s'attache au maintien de la paix publique, amènent toutes les classes de la société à conserver, autant qu'il dépend d'elles, le bienfait des trois moyens préventifs du régime antérieur. En présence des mêmes maux, les remèdes restent les mêmes ; seulement, au lieu de subir les rapports sociaux que l'ancien régime leur imposait, les intéressés les pratiquent maintenant par un effort intelligent de leur volonté. Telle est la transformation qu'aperçoit de plus en plus l'observateur qui traverse d'Orient en Occident les localités où l'on a réussi jusqu'à ce jour à se préserver des atteintes du paupérisme.

La famille patriarcale joue encore un certain rôle dans quelques-unes de ces localités : et c'est ainsi, par exemple,

que dans plusieurs provinces d'Italie, d'Espagne et de France, les ménages de métayers ruraux[1] trouvent dans ce genre d'association, sous la haute direction d'un chef de famille, une sécurité et une dignité auxquelles ils n'atteindraient pas s'ils restaient isolés. Cependant ce régime ne persiste guère en dehors des contrées qui ont conservé les habitudes de travail et les sentiments du moyen âge : il se montre plus propre à conjurer, dans ces conditions exceptionnelles, l'invasion du paupérisme, qu'à y porter remède lorsque s'est déjà propagé l'esprit nouveau d'indépendance individuelle. Le régime patriarcal relève assurément la condition physique et morale des individus dans tous les rangs de la société : et à ce titre, il excite tout d'abord la sympathie de ceux qui signalent le bien-être des classes inférieures comme un des plus sûrs symptômes d'une civilisation estimable. Mais je vois mieux chaque jour qu'il ne saurait contribuer pour une part importante à l'accomplissement des réformes dont se préoccupe l'Occident : malgré de persévérantes recherches, je n'aperçois pas une seule localité où cette forme sociale se reconstitue après être tombée en désuétude; et, d'un autre côté, je m'explique pourquoi la réaction contre les désordres du régime actuel ne se produit point dans cette direction. Les individus capables de prospérer par l'effort individuel, ont intérêt à se séparer de bonne heure des frères qui n'ont point les mêmes aptitudes; les communautés patriarcales n'associeraient guère dans ces conditions que l'incapacité et l'imprévoyance, et ces éléments d'insuccès seraient habituellement aggravés, sous l'inspiration de l'esprit nouveau, par les dissensions intestines.

Les mêmes considérations s'appliquent aux anciens régimes sociaux qui établissent une communauté de biens ou de travaux entre les groupes de familles de la classe inférieure. Des faits que j'observe depuis trente ans et dont j'ai donné un précis dans le chapitre précédent (42), il résulte que les institutions de ce genre qui subsistent encore sont les derniers vestiges d'un ordre de choses qui disparaît peu à peu. A ce

[1] *Les Ouvriers des deux mondes*, t. Ier, p. 221.

niveau de la société, la propriété individuelle remplace de plus en plus la propriété collective; et les communautés de travailleurs, débordées de tous côtés par les ouvriers libres, n'ont plus qu'un caractère exceptionnel dans les contrées où elles ont pu se maintenir jusqu'à ce jour.

Ce principe a d'ailleurs été soumis dans ces derniers temps à une épreuve décisive. Lorsque la révolution de 1848 eut posé avec retentissement le problème du paupérisme, les hommes d'État qui assumèrent sur eux la tâche d'improviser une solution, furent naturellement conduits à préférer la communauté aux deux autres moyens préventifs : c'était, en effet, le seul régime compatible, en apparence, avec les passions qui inspiraient alors les masses populaires, moins soucieuses d'arriver au bien-être que d'échapper à toute dépendance. Paris est aujourd'hui le lieu du monde où l'on peut le mieux constater que les communautés de travailleurs ne sauraient constituer à l'avenir un moyen général d'organisation sociale (45). Il est évident que ces communautés reproduisent avec exagération les défauts propres aux associations patriarcales : elles froissent les individus en établissant entre eux des contacts difficiles et en rétribuant également des mérites inégaux. A ce double titre, elles sont antipathiques, et à l'immense majorité qui n'est pas suffisamment animée des sentiments de devoir et de dévouement, et à cette minorité habile et prévoyante qui trouve dans le régime individuel toujours des salaires plus élevés, et souvent le moyen de s'élever librement au rang des classes supérieures.

Il en est autrement du troisième moyen préventif fondé sur l'entente mutuelle des populations ouvrières et des personnes qui dirigent les entreprises de l'agriculture, de l'industrie manufacturière et du commerce. A mesure que l'enchérissement du sol et le progrès des mœurs font tomber en désuétude le régime féodal et rendent aux diverses classes leur liberté d'action, celles-ci ne restent pas moins obligées qu'elles ne l'étaient dans le régime antérieur de pratiquer les anciens rapports sociaux, sauf à en modifier les formes. Ces rapports, en effet, sont le fondement de toutes les existences : ils s'imposent à chacun par une nécessité impérieuse, et

celle-ci triomphe aisément des événements et des passions qui, à certaines époques, viennent troubler l'équilibre social. Les familles qui possèdent le sol, les immeubles, les capitaux et les autres moyens de production, ont intérêt à grouper autour d'elles divers genres de collaborateurs, et notamment ceux qui fournissent le travail manuel; ceux-ci n'ont pas moins besoin de trouver auprès des premières, en échange de leurs services, des gages et des salaires. Or l'expérience apprend bientôt que ces rapports deviennent plus féconds lorsqu'au lieu de se fonder uniquement sur l'intérêt, ils donnent, en outre, aux deux classes certaines satisfactions morales qui naissent de leur rapprochement.

Tel est l'état de choses qui se produit quand les chefs jouissent du respect et du dévouement de leurs ouvriers, et quand ceux-ci peuvent compter qu'une protection affectueuse conjurera en toute éventualité l'effet de leurs vices et de leur imprévoyance. Ces rapports volontaires d'intérêt et d'affection succèdent naturellement aux rapports forcés de l'ancien régime lorsque la transition s'opère spontanément, comme elle s'est produite au moyen âge dans la plupart des provinces de l'Occident. Ils peuvent être considérés comme le trait caractéristique du régime nouveau, en premier lieu, parce qu'ils sont fort répandus dans les contrées libres et prospères, et, en second lieu, parce qu'on y revient journellement dans celles où le changement brusque des méthodes de travail a développé le paupérisme (37, 49) en désorganisant les rapports sociaux. Le nom de Patronage volontaire me paraît s'appliquer avec toute convenance à cette nouvelle organisation, dans laquelle les maîtres et les seigneurs de l'ancien régime sont remplacés par des patrons.

Le régime du patronage se reconnaît surtout à une permanence de rapports maintenue par un ferme sentiment d'intérêts et de devoirs réciproques. L'ouvrier est convaincu que le bien-être dont il jouit est lié à la prospérité du patron, et celui-ci, de son côté, se croit toujours tenu de pourvoir, conformément à la tradition locale, aux besoins matériels et moraux de ses subordonnés. Pour rester en mesure de remplir cette obligation, le patron se garde, aux époques de

prospérité de l'industrie, d'accroître à tout prix sa production, en appelant à lui de nouveaux ouvriers; et il se ménage ainsi le moyen de conserver du travail, lorsque les débouchés se resserrent, aux ouvriers qu'il s'est une fois attachés. Les combinaisons ayant pour but d'augmenter autant que possible les bénéfices, ne se séparent jamais de celles qui tendent à assurer aux populations des moyens d'existence. Les chefs d'industrie, pénétrés, à cet égard, du sentiment de leur devoir, y subordonnent tous les détails de leur administration. Leur préoccupation principale est d'exciter leurs ouvriers à acquérir, au moyen de l'épargne, la propriété de leur foyer domestique et d'y retenir en tout temps la mère de famille (26). Pour réaliser plus sûrement ces deux conditions essentielles, et en général pour ménager aux ouvriers une vie plus facile, ils s'établissent, autant que la nature des choses le permet, dans les campagnes. Aux ressources attribuées aux familles, sous forme de salaires, ils s'efforcent de joindre celles qui résultent des revenus de petites propriétés, de la jouissance des subventions variées, et de l'exercice d'une multitude d'industries domestiques [1]. La continuité des rapports du chef et de l'ouvrier est un caractère tellement dominant dans ce régime de patronage, que plusieurs savants le nomment maintenant, conformément à la proposition que j'en ai faite, Régime des engagements volontaires permanents [2].

La fécondité de ce régime a été récemment signalée par une enquête concluante. Des hommes d'une compétence reconnue ont été invités à signaler dans chaque département de l'Empire les localités qui se distinguent soit par la permanence, soit par l'instabilité du bien-être des ouvriers; les faits ainsi constatés, sans concert préalable, par quatre-vingt-six observateurs, aboutissent à cette conclusion que les engagements momentanés, le paupérisme et l'antagonisme social, se groupent dans certaines localités aussi invariablement que, dans d'autres, les engagements permanents, le bien-être et l'harmonie.

Les patrons les plus intelligents ne fondent pas seulement

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 29.

[2] *Ibidem*, p. 16 et 17.

leur succès sur ces judicieux systèmes d'administration : ils s'appliquent, en outre, assidûment à propager chez leurs ouvriers la connaissance de l'ordre moral et le respect des lois de la famille; et pour réussir dans cette partie de leur tâche, ils se croient tenus de donner eux-mêmes à leurs subordonnés l'exemple d'une saine pratique.

En ce qui concerne l'établissement de l'ordre moral, les patrons secondés par le ministre du culte, l'instituteur et divers auxiliaires, s'appliquent à habituer les âmes au respect de la religion; et, j'ai souvent entendu dire aux plus éminents que le devoir de guider les populations dans la bonne voie avait été pour eux la réfutation pratique du scepticisme. Ils cultivent les cœurs et les intelligences à l'aide d'un régime complet d'enseignement (47) approprié aux aptitudes et aux besoins des enfants, des jeunes gens et des adultes; enfin, ils organisent un système judicieux de récréations [1] dans lequel les jouissances dérivant des lettres, de la science et de l'art se substituent autant que possible à celles qui se fondent sur la satisfaction des appétits physiques. Tous ces efforts tendent, en outre, d'une manière plus ou moins directe, à développer la prévoyance par l'attrait qui porte les jeunes gens au mariage, les hommes mûrs à la propriété, tous les âges à l'indépendance.

En ce qui concerne l'organisation de la famille, les patrons dignes de ce nom s'appliquent à propager les meilleures pratiques signalées, d'après leur exemple même, au chapitre III. Le but qu'ils ont sans cesse en vue est de grouper les populations en familles fécondes, tirant du principe d'une communauté nombreuse, et du concours continu de plusieurs jeunes gens laborieux et dociles, le moyen, non-seulement de maintenir fermement la maison-souche, mais encore d'établir au dehors, dans des conditions de moralité et de bien-être, de vigoureux rejetons. Le principal résultat qu'ils recherchent est de multiplier, autant que possible, par leurs conseils ou leur intervention, les fonctions lucratives que la mère de famille peut exercer au foyer domestique.

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 42.

Ayant constaté que ce but ne peut être atteint dans les familles instables, ils provoquent la fondation de familles-souches, où la mère ne descend jamais à la condition d'ouvrier, parce qu'elle trouve, au foyer même, pour ses plus précieuses facultés, un emploi sans limites. Les personnes qui n'ont point eu occasion de voir pratiquer ce principe fondamental d'économie sociale, en apercevront la justesse si elles veulent bien fixer leur attention sur les monographies publiées dans les deux ouvrages que j'ai souvent cités. Les travaux essentiels du ménage et notamment les soins de propreté, la préparation des aliments, la confection, l'entretien et le blanchissage du linge et des vêtements, l'acquisition et l'administration des petites propriétés [1], l'exploitation des animaux, des subventions et des petites industries domestiques; enfin, l'éducation des enfants et les influences morales émanant de la mère, cette providence du foyer (26), sont pour chaque famille, comme pour la population entière, une source de bien-être à laquelle ne suppléera jamais aucune conception de l'esprit humain. Les patrons s'ingénient encore à offrir un travail lucratif à tous les autres membres de la famille; mais, en organisant dans ce but leurs travaux, ils ne perdent jamais de vue le devoir d'instruire et de moraliser les enfants, et surtout de défendre contre toute atteinte la pureté des jeunes filles [2].

Les patrons qui réussissent ainsi à placer dans de bonnes conditions physiques et morales les populations soumises à leur influence, se préoccupent naturellement de les soustraire aux causes de désorganisation qui menacent incessam-

[1] Cette salutaire pratique, pour des propriétés intimement liées au travail domestique, ne contredit nullement le principe qui confère exclusivement au mari le soin des propriétés étrangères aux industries de la famille et de ses serviteurs. La convenance de ces deux fonctions de la mère de famille est expressément signalée dans le passage de la Bible que j'ai plusieurs fois cité comme le plus parfait tableau des devoirs de la femme :

« Consideravit agrum, et emit eum : de fructu manuum suarum plantavit vineam. » — Elle a apprécié un champ et l'a acheté; elle y a planté une vigne avec le produit du travail de ses mains. » (*Proverbes de Salomon*, XXXI, 16.)

[2] *Les Ouvriers européens*, p. 253.

ment les sociétés. Parmi celles-ci, ils redoutent surtout les mariages imprudents et ils s'appliquent à les combattre en s'assurant le concours de l'opinion publique.

Une population qui s'est élevée au sentiment de l'ordre matériel et moral, se montre particulièrement ombrageuse en ce qui concerne la fondation de nouvelles maisons. Elle n'admet pas qu'un homme imprévoyant, paresseux et adonné au vice puisse recevoir la dignité du mariage, et autant qu'elle en a le pouvoir, elle condamne au célibat ceux qui ne créeraient une famille que pour la vouer au dénûment. Sous cette inspiration, les jeunes filles, conseillées par les parents, repoussent les prétendants dépourvus du mobilier et des instruments de travail, à défaut desquels un nouveau ménage ne saurait se concilier la considération publique. Les populations douées des mœurs les plus fermes, exigent même que les futurs époux se préparent au mariage par l'acquisition préalable de l'habitation. Les jeunes gens qui n'ont point eu la vertu nécessaire pour conquérir une dot par le travail et pour s'imposer les privations de l'épargne, n'ont pas le pouvoir de troubler la société en y usurpant la haute fonction qu'ils sont indignes de remplir; ils doivent rester célibataires dans la maison paternelle, se faire admettre dans d'autres familles en qualité d'auxiliaires ou de domestiques, chercher une situation dans l'armée, la flotte ou l'administration, ou enfin émigrer aux colonies et dans les groupes de population qui, sous ce rapport, se montrent moins exigeants.

Au nombre des traits caractéristiques du patronage, je signale encore les combinaisons pratiques qui provoquent cette émigration des types pervers et dégradés qu'aucune influence locale ne saurait corriger, et surtout celles qui repoussent l'invasion des nomades de l'industrie, ces redoutables agents de la propagande du mal. Je citerai entre autres une classe de coutumes qu'on pourrait appeler la police privée des habitations. Dans beaucoup de localités, les propriétaires du sol se concertent tacitement pour refuser la cession d'un terrain ou d'une habitation à tout individu, indigène ou étranger, dont le caractère n'offre pas les ga-

ranties désirables. Celui qui viole cette règle de salut public est condamné par l'opinion, comme le serait, dans des localités moins difficiles sur les conditions de l'ordre, celui qui céderait son immeuble aux exploitants d'un commerce scandaleux. On ne se rend guère compte des dangers que provoque chez nous l'oubli habituel de ce principe. La construction des chemins de fer, confiée surtout à ces nomades, organise de proche en proche, sur tous les points du territoire, l'enseignement du désordre et du vice. A Paris, depuis que l'ère des grands travaux publics a été inaugurée, en 1841, par la construction de l'enceinte fortifiée, on voit affluer, chaque année, des milliers de personnes recrutées parmi ces individualités inférieures que la police du patronage et de l'opinion repousse des provinces de France, d'Italie, d'Allemagne et de Belgique. Notre indifférence pour l'ordre moral et une propension fiévreuse aux améliorations matérielles, nous cachent les dangers de cette accumulation de vices, et font, en quelque sorte, de notre capitale le déversoir de toutes les corruptions de l'Occident. Les propriétaires résidant sur leurs domaines (34) ne partagent point, à cet égard, l'insouciance de nos administrations urbaines; ils apprécient tous nettement la nécessité de cette police des populations imprévoyantes nomades et dégradées; ils comprennent tous que la conservation de la paix publique se lie partout intimement au maintien des vieilles mœurs qui les mettent à même d'exercer ces attributions essentielles du gouvernement local (66).

Le patronage volontaire, caractérisé dans son état le plus parfait par toutes les habitudes que je viens de décrire, se substitue donc directement aux institutions féodales, partout où la paix publique se maintient avec un certain degré de bien-être des classes inférieures. Il réagit, au profit de toutes les classes, contre le régime des engagements momentanés, dans les localités où le développement simultané du paupérisme et de l'antagonisme social démontre le danger de la voie fausse ouverte en Occident par le nouveau régime manufacturier. Les individus assez prévoyants pour conquérir une situation complétement indépendante, se multiplient

visiblement dans le centre et l'occident de l'Europe, par une meilleure culture intellectuelle et morale, et surtout par l'influence bienfaisante des familles-souches. Jusqu'à ce jour, cependant, ils restent en minorité, même chez les peuples que l'opinion publique place au premier rang; d'où il résulte que les institutions tendant à garantir les masses contre les effets de leurs imperfections physiques et morales, et notamment de leur imprévoyance, restent encore le caractère distinctif des meilleures constitutions sociales.

Malgré les inégalités organiques instituées par la Providence, les maux produits par l'imprévoyance peuvent toujours être restreints, et beaucoup de cœurs généreux s'emploient avec zèle à provoquer ce progrès; mais, en attendant le succès de ces efforts, les peuples les plus avancés trouvent seulement dans le patronage volontaire la paix publique que les peuples de l'Orient demandent encore à la féodalité et à la communauté patriarcale. Dans notre ère d'indépendance légale, c'est le refuge ouvert à tous ceux qui ne peuvent prospérer ni par l'initiative individuelle, ni par l'affiliation aux communautés libres de biens et de travaux.

Il ne faut pas se dissimuler cependant que le remède fondé sur l'harmonie des classes extrêmes de la société est d'un emploi difficile, lorsque les anciens rapports sociaux ont été rompus par l'avénement brusque du nouveau régime manufacturier. Je suis loin de croire que dans tous les pays désolés par le paupérisme, tous les patrons soient dès à présent disposés à établir un tel régime, et les ouvriers à l'accepter.

En France, en ce qui touche l'organisation des ateliers, la difficulté est moindre qu'elle ne l'est en Angleterre; mais, en revanche, elle est singulièrement aggravée par l'antagonisme qu'ont successivement créé les abus de l'ancien régime et les révolutions du régime nouveau. Cependant cette partie du problème social sera à moitié résolue lorsque nous serons revenus à l'intelligence des principes sociaux par la vérification méthodique des faits relatifs au patronage. Nous comprendrons alors que le devoir et l'intérêt nous commandent de renoncer à nos stériles dissensions et de travailler sans relâche au rétablissement de l'harmonie sociale. Les

classes extrêmes de la société y doivent également concourir : les riches en se dévouant au bien public, les pauvres en cessant de haïr et en respectant les supériorités sociales qui remplissent dignement leurs fonctions. C'est la combinaison de ces deux sentiments qui a déjà amené au moyen âge l'abolition en quelque sorte spontanée du servage : elle ne sera pas moins féconde de notre temps pour éteindre le paupérisme. Il suffira que les gens de bien, après avoir aperçu le principe de la réforme, se dévouent à le propager, d'abord en se réformant eux-mêmes, puis en exerçant autour d'eux une sorte d'apostolat, avec le concours des bienfaisantes associations (46) qui accomplissent sous nos yeux tant d'améliorations matérielles et morales. Quant à la pratique de cette même réforme, la voie est tracée par une multitude de bons exemples que la science doit signaler, en distinguant soigneusement les palliatifs des vrais remèdes.

A ce sujet, il peut être utile de constater que les enseignements fournis par les régimes de patronage du Continent seront, en général, plus fructueux que ceux de l'Angleterre. Dans leur sollicitude pour le bien-être de la classe imprévoyante, les Anglais visent surtout à lui assurer le comfort de la nourriture et de l'habitation : les peuples du Continent se préoccupent, au contraire, de l'acheminer d'abord vers l'indépendance individuelle. En comparant, chez beaucoup de familles, les effets des deux systèmes, j'ai toujours trouvé que le second était le plus judicieux.

Les philanthropes qui se dévouent à développer le bien-être matériel des classes ouvrières ne gardent pas toujours dans leurs efforts la mesure la plus utile à leurs clients ; et souvent, en faisant emploi des ressources, il conviendrait de réserver une plus grande part à l'avenir. Après avoir observé dans ses moindres détails la vie domestique des populations européennes, je reste convaincu que le cercle des vrais besoins matériels est moins étendu que ne semblerait l'indiquer la pratique des Anglais. J'ai vécu intimement dans de longs voyages avec beaucoup de races joignant à l'énergie physique une haute intelligence et qui cependant se préservent mal des intempéries, et ne prennent guère pour nourriture

qu'une céréale assaisonnée de lait ou d'un autre corps gras. Peut-être, dans la première moitié de leur vie, ont-elles moins de force musculaire que les ouvriers anglais gorgés de viandes et de spiritueux; mais, en revanche, cette force se conserve chez elles plus longtemps, et elle est fécondée par des aptitudes morales qui sont, au contraire, singulièrement atrophiées chez les populations ayant contracté le besoin d'une nourriture complexe et succulente. Les patrons qui augmentent spontanément le salaire de leurs ouvriers pour leur attribuer un accroissement de nourriture, en vue d'obtenir un surcroît de travail, font peut-être, comme ils l'assurent, une spéculation profitable; mais il s'en faut de beaucoup qu'ils fassent une œuvre de bienfaisance. Un tel changement d'habitudes empire au moral comme au physique la condition des classes privées d'un capital accumulé : il les rend, en effet, plus sensibles aux événements qui tarissent quelquefois leurs ressources; il les plonge périodiquement dans le dénûment et l'inquiétude, au lieu de les maintenir dans le contentement en leur assurant le nécessaire.

Plus j'étudie le problème social et plus je m'assure que le premier degré du bien-être ne consiste pas à étendre les satisfactions physiques, mais bien à créer les jouissances morales que donne la propriété. Le vrai patron des ouvriers n'a donc pas pour mission essentielle d'améliorer la nourriture, l'habitation et le vêtement, ni même d'augmenter le salaire en argent : il doit d'abord chercher les combinaisons qui, suffisant strictement à maintenir en santé chaque famille, permettent à celle-ci, à la fin de chaque année, de réaliser la plus grande épargne et d'accroître le plus possible la propriété personnelle. Or, ce résultat est aussi commun dans le régime de sobriété du Continent qu'il est rare dans le régime d'alimentation à outrance des Anglais. On éloigne également les populations du vrai but à atteindre, en provoquant, dans le vêtement et l'habitation, cette recherche devenue usuelle en Angleterre, et qui au premier aperçu semble témoigner d'un sentiment délicat de respect pour la dignité humaine. J'ai d'abord admiré, avec tous les voyageurs, ces charmants *cottages* que les ouvriers ruraux doivent décorer de tapis et de rideaux,

et qu'ils reçoivent à loyer de grands propriétaires, fiers de les montrer comme le principal ornement de leurs terres. Après mûre réflexion, je préfère cependant la condition des journaliers ruraux [1] de France, d'Espagne et d'Allemagne, qui, à force de sobriété et d'épargne, s'assurent avant toute autre satisfaction la propriété d'un lambeau de terre et d'une humble cabane. J'ai souvent constaté que les ouvriers élevés à ce premier degré par un patronage intelligent, montent ensuite plus haut par leur propre initiative; et que les enfants émancipés par l'épargne des parents parviennent à leur tour à un bien-être plus complet [2]. J'ai toujours reconnu au contraire que le besoin préalable du comfort ferme à l'ouvrier anglais [3] et à ses descendants le chemin qui conduit à la propriété et à l'indépendance.

La pratique même de l'Angleterre justifie le principe que je viens d'établir touchant l'intime connexion qui se présente toujours, chez les classes inférieures, entre la simplicité de l'existence et l'acheminement vers la propriété. J'ai souvent constaté, en effet, que les ouvriers formant la clientèle des *Land Societies* (46), présentent dans leur régime alimentaire un contraste complet avec la majorité, qui ne songe qu'à jouir présentement de la plus grande somme de bien-être.

Les écrivains qui se plaisent à réclamer en toutes choses la tutelle de l'État (63), y ont souvent fait appel pour guérir la plaie du paupérisme. Tout ce que j'ai observé, loin de justifier ce genre d'intervention, en démontre au contraire le danger. L'État a contribué autrefois par son esprit d'envahissement, puis par ses mesures révolutionnaires, à désorganiser chez nous le patronage et à créer l'antagonisme; il ne ferait qu'aggraver le mal en entreprenant aujourd'hui de rétablir l'harmonie par son immixtion dans les rapports privés. La haine du patronage, comme celle de la religion, ne prendra fin que par l'observation des maux qu'elle produit, ou par l'apaisement des passions qui fermentent chez les deux

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 146, 176, 182, 230, 236, 242, 248, 260.
[2] *Ibidem*, p. 177, 183, 237.
[3] *Ibidem*, p. 188 et 189.

classes intéressées; et toute influence tendant à imposer un meilleur régime produirait le résultat inverse.

Cette réserve est particulièrement opportune en présence de populations dont l'orgueil est excité par d'imprudentes théories et qui se trouvent d'ailleurs trop souvent obligées par l'antagonisme actuel à chercher seulement en elles-mêmes les éléments d'un meilleur avenir.

La doctrine qui égare le plus les ouvriers de nos agglomérations urbaines et manufacturières, leur enseigne qu'ils sont placés aujourd'hui devant les classes supérieures de la société dans la situation où se trouvait, sous l'ancien régime, le tiers état devant la noblesse. Ils ont cru pendant longtemps qu'une nouvelle révolution leur assurerait la même prépondérance que celle de 1789 a donnée à l'ancienne bourgeoisie; mais, éclairés par la dure expérience de 1848, ils se persuadent maintenant que l'amélioration de leur sort se trouvera surtout dans une complète liberté d'association, également acquise à toutes les classes, et n'ayant d'autres bornes que les nécessités dérivant du maintien de la paix publique.

On ne saurait trop applaudir à cette heureuse évolution des esprits. Assurément, l'octroi des rares libertés [1] qui manquent spécialement aux classes ouvrières contribuera peu à l'amélioration de leur sort; mais elle satisfera de légitimes exigences; elle dissipera, en outre, de regrettables illusions, et elle aidera ainsi tous les intéressés, patrons et ouvriers, à apercevoir enfin que leur entente mutuelle est la vraie condition de la réforme.

A ce même point de vue, il importe que nos lois n'imposent à l'avenir aucun obstacle aux innovations, non contraires à l'intérêt public, que l'on propose journellement pour créer, en dehors du patronage, les moyens de soustraire les classes inférieures aux effets de leurs imperfections intellectuelles et morales. Il faut que les ouvriers puissent expérimenter libre-

[1] La réforme de la loi des coalitions, accomplie par le vote du Corps législatif au moment où je mets sous presse cette partie de l'ouvrage, doit être, à ce point de vue, considérée comme une des plus fécondes améliorations de ce temps.

ment toutes les théories qui proclament l'égalité des intelligences ou des aptitudes et tous les mécanismes sociaux au moyen desquels on prétend rendre libres et prospères des populations adonnées au vice et à l'imprévoyance. A une époque où les bons principes ont été discrédités par la corruption des classes dirigeantes, la dure expérience de l'erreur peut seule ramener les hommes au sentiment de la vérité. Sous ce rapport, la liberté des rapports sociaux est aussi féconde que la liberté religieuse : en religion comme en économie sociale, on ne saurait désormais recourir à la contrainte pour empêcher les peuples de s'égarer : et il n'y a guère que l'exemple de ceux qui tombent ou qui s'élèvent qui puisse les faire rentrer dans la bonne voie.

La pratique comparée de l'erreur et de la vérité nous reportera infailliblement, en cette éternelle difficulté des rapports privés, aux principes consacrés par l'expérience du genre humain. L'avenir nous est clairement révélé par l'expérience du passé et par le résultat des utopies contemporaines. La guérison du paupérisme se trouvera en partie dans la propagation de la prévoyance et dans les autres influences morales qui portent les hommes vers la propriété individuelle et la famille-souche; en partie et surtout dans le patronage volontaire exercé au profit des classes imprévoyantes. Sous sa forme la plus parfaite, ce patronage vise moins à se perpétuer en excitant le besoin du bien-être matériel au milieu des masses, qu'à se rendre inutile en les acheminant par l'épargne et la propriété à l'indépendance individuelle.

Après avoir constaté que le paupérisme manufacturier est dû en partie à l'imprudente création d'une multitude d'établissements qui n'ont point les ressources nécessaires pour maintenir le travail en cas de crise commerciale, j'avais été conduit à me demander (*Ouv. europ.*, p. 292), si l'on devrait, dans l'intérêt public, exiger à ce sujet quelques garanties. Sans rien trancher sur cette question, je proposais de rechercher si on ne pourrait pas assimiler aux établissements dangereux du décret de 1810, les usines dont les fondateurs ne pourraient, en cas de cas de crise, offrir à leurs ouvriers

quelques garanties de sécurité. Depuis cette époque, de nouvelles fonctions m'ont donné le devoir de prendre une part directe à l'exercice de la réglementation de 1810; et cette expérience, loin de me conseiller l'extension du système, m'a, au contraire, montré la convenance de le restreindre. J'ai mieux compris, depuis lors, pourquoi l'Europe entière, tout en souffrant des maux qu'entraîne l'instabilité des manufactures, semble repousser définitivement, par sa pratique, toute réglementation de ce genre. Dans le régime moderne, l'autorité a de moins en moins pour mission de prescrire impérativement le bien, ou d'interdire le mal. Il est assurément dangereux pour la sécurité publique que des spéculateurs imprudents arrachent des ouvriers à la vie rurale pour les accumuler dans les villes et les y laisser bientôt dans le dénûment. Mais il est beaucoup d'autres faits non moins regrettables et qu'il faut cependant se garder d'interdire lorsque ce remède serait pire que le mal : ainsi, il faut déplorer qu'il y ait tant de mauvais mariages; mais les choses iraient encore plus mal si l'autorité se chargeait d'assortir les époux !

De nouvelles observations me portent donc à penser que l'autorité resterait mieux dans son rôle, si, en s'abstenant de toute intervention réglementaire, elle faisait étudier et décrire les meilleurs exemples de patronage qui abondent sur le sol de l'Europe; si, même, pour donner une première impulsion aux esprits, elle décernait de préférence aux bons patrons les distinctions honorifiques destinées à récompenser le travail et la vertu.

Les expositions universelles offriraient, pour cette innovation, un terrain tout préparé; et si une fois on entrait dans cette voie, on ne manquerait pas de s'y tenir. Les récompenses actuelles qui encouragent la propagation des meilleurs procédés techniques, s'inspirent d'une préoccupation trop exclusive : on peut contester, en effet, que la création d'une fabrique soit un fait méritoire si elle est une nouvelle occasion de développer l'antagonisme social et le paupérisme. Au contraire, lors même qu'on laisserait stationnaires les conditions techniques de la production, on accomplirait un grand progrès en substituant à un tel ordre de choses

l'harmonie et le bien-être. Le gouvernement français est déjà entré dans cette voie en accordant des récompenses aux serviteurs ayant vieilli dans la même exploitation rurale. Il serait toutefois peu judicieux de se tenir à ce seul détail : car la permanence des rapports sociaux n'est pas moins désirable en industrie qu'en agriculture, et, d'un autre côté, pour accomplir la réforme, il est plus utile d'encourager l'initiative du maître que celle de l'ouvrier. Il semblerait donc opportun de compléter en ce sens l'institution des récompenses internationales décernées à l'industrie manufacturière ou plus généralement au régime du travail; et la science sociale, cultivée avec tant de dévouement depuis quelques années, en théorie comme en pratique, fournirait aisément un personnel illustre pour le nouveau jury.

51. — DANS LA FAMILLE OU L'ATELIER, L'HARMONIE N'EST JAMAIS TROP COMPLÈTE; DANS LES RAPPORTS DES CLASSES DIRIGEANTES ET DES NATIONS, ELLE DOIT ÊTRE TOUJOURS FÉCONDÉE PAR LA CONCURRENCE.

En jetant un dernier coup d'œil d'ensemble sur les meilleurs rapports privés que nous offre aujourd'hui l'Europe, on aperçoit qu'ils se lient intimement à un régime d'harmonie, fondé lui-même sur le sentiment du devoir et sur l'amour du prochain, selon le précepte rappelé en tête de ce chapitre. A ce point de vue, toutefois, on peut classer ces rapports en deux catégories assez tranchées.

Les intérêts des membres de chaque famille et de chaque atelier de travail ne se montrent jamais trop identifiés l'un à l'autre; et la prospérité de chacun est d'autant plus grande que les efforts privés se contrarient moins. L'infirmité de la nature humaine y introduit toujours, sans doute, quelques traces d'antagonisme; et, d'un autre côté, toutes les âmes ne sauraient y être portées au bien par le seul attrait du devoir et de l'affection; les chefs de ces petits groupes sociaux sont donc obligés de tenir compte de ces propensions et de ces défaillances. Dans la famille, par exemple, un père prudent stimule parfois le zèle des enfants et des domestiques en les

intéressant par des éloges et des récompenses à se surpasser mutuellement. Dans l'atelier, un chef expérimenté excite avec moins de réserve l'activité de ses collaborateurs en leur offrant comme appât l'accroissement du salaire et des subventions, ou un meilleur classement dans la hiérarchie; mais ces divers genres d'encouragements restent, dans les deux cas, subordonnés à la convenance de maintenir entre les membres de chaque groupe des rapports affectueux et bienveillants; ils ne s'élèvent pas dans la famille jusqu'à l'émulation proprement dite; dans l'atelier, ils ne vont jamais au delà.

Les gouvernements d'ancien régime ont donné satisfaction à ce besoin d'harmonie en conférant une autorité absolue aux chefs de famille ou d'atelier et en les rendant seuls arbitres de ces rapports délicats. Les gouvernements révolutionnaires ne craignent pas de les briser dans l'intérêt de leurs passions : c'est ainsi qu'en 1793, la Convention a établi le Partage forcé des successions dans le but avoué (20) de porter les enfants à la rébellion contre les traditions de leurs pères. Ainsi que je l'indiquerai dans le chapitre suivant, les gouvernements que l'opinion prend volontiers pour modèles, ne se croient autorisés, ni à chercher des moyens d'action dans cette classe de rapports privés, ni surtout à prendre charge du bonheur individuel : ils pensent qu'en cette matière, leur droit et leur devoir se bornent à organiser, avec le concours des citoyens, la conservation de la paix publique. En ce qui concerne la famille, ils repoussent fermement le Partage forcé et les légitimes qui confèrent aux officiers ministériels et aux gens d'affaires un droit formel d'intervention; dans le même but, ils restreignent autant que possible le régime dotal; enfin, plusieurs d'entre eux s'interdisent même le pouvoir de rompre les mariages. En ce qui concerne l'atelier, les gouvernements modernes se montrent encore plus réservés : ils s'appliquent surtout à concilier l'harmonie sociale et la liberté individuelle ; c'est ainsi, par exemple, qu'ils évitent à la fois d'encourager ou d'interdire les coalitions qui, en respectant la paix publique, organisent le débat contradictoire du salaire.

Il en est autrement des rapports privés qui, sortant du domaine de chaque famille et de chaque atelier, mettent en présence ceux qu'on peut nommer les membres de la classe dirigeante, c'est-à-dire les personnes chargées de la direction des arts usuels et des professions libérales. Ici, les individus lorsqu'ils sont abandonnés à leur libre impulsion, sont moins retenus dans la bonne voie par les sentiments de devoir et d'affection. L'égoïsme ou la passion se donnent plus librement carrière et tendent, suivant deux directions opposées, à blesser les intérêts généraux du pays. Tantôt l'esprit d'antagonisme se développe au point de troubler la paix publique; tantôt, au contraire, le besoin d'harmonie est poussé jusqu'au monopole. Par un funeste concours de circonstances, ces deux maux sévissent maintenant en France plus que dans tout autre État européen.

L'antagonisme qui, depuis soixante-quinze ans, divise si malheureusement notre société, nous offre dans l'ordre politique une perturbation analogue à celle qui s'y produisit trois siècles plus tôt, dans l'ordre religieux, depuis la réforme de Luther jusqu'à la promulgation de l'Édit de Nantes. Il est dû à la même cause, à la corruption des autorités qui gouvernèrent notre pays pendant l'ancien régime; il présente les mêmes caractères, les haines et les violences des partis rivaux; enfin, comme je le prouverai au chapitre suivant (61), en me fondant sur l'exemple des peuples qui ont triomphé de semblables épreuves, il cédera à l'influence du même remède, à la propagation de l'esprit de réforme et de tolérance.

L'exagération du principe d'harmonie n'a jamais le caractère dangereux que prend périodiquement chez nous l'antagonisme politique. Cette seconde maladie sociale n'est point comme la première aiguë et intermittente; elle se maintient depuis longtemps à l'état chronique, sans qu'aucun effort en puisse détruire le germe. Les classes dirigeantes les plus nombreuses, vouées aux travaux usuels, ont toujours voulu se soustraire aux inconvénients de la lutte que provoque naturellement l'exercice des professions : tout en poursuivant ce but, elles se sont, en outre, inspirées, selon le temps et la classe intéressée, de deux tendances principales.

La première est celle qui porta, en général, les communes de l'ancien régime (65) à soumettre tous les chefs de famille à une égalité forcée, soit en fournissant aux individualités inférieures le moyen de garder leur rang, nonobstant leurs imperfections intellectuelles et morales, soit surtout en empêchant les hommes supérieurs de s'élever à la hauteur que comportaient leurs talents. Comme je l'ai expliqué ailleurs (46), cette propension de toutes les masses nombreuses se gouvernant elles-mêmes, a donné naissance aux corporations d'arts et métiers; elle règle le régime du travail dans beaucoup de villes de l'Allemagne méridionale; et elle se maintient encore fermement chez nous pour certaines professions.

La seconde tendance, éclose sous les Valois, développée par Colbert et maintenue jusqu'à ce jour dans plusieurs professions, s'inspire, au contraire, d'un besoin d'inégalité : elle confère une grandeur factice à certaines charges utiles au public; elle atteint ce but, en en attribuant l'investiture au souverain et en haussant, comme dans le cas précédent, le prix des services par la limitation du nombre des maîtres.

Mais, tout en poursuivant des buts assez divers, ces deux catégories de professions usuelles ont nourri au fond une commune pensée, diminner aux dépens du consommateur la fatigue qu'impose au producteur la lutte du travail; ils ont eu recours au même moyen, à l'organisation du monopole. Cette pensée est au moins à l'état latent chez toutes les classes vouées au travail; comme le vice originel, elle se fait jour sous quelque forme nouvelle dès que la société se relâche de sa vigilance ou perd de vue le grand intérêt qui conseille de la combattre. C'est ainsi que, de nos jours, l'esprit de monopole n'osant plus réclamer la limitation du nombre des maîtres dans toutes les branches du travail, s'était procuré une satisfaction équivalente en soumettant le commerce international aux régimes de protection et de prohibition. Cette propension est loin d'être détruite par la réforme commerciale, l'une des gloires du gouvernement actuel; elle sera incessamment reproduite par l'esprit du gain, l'un des mobiles permanents de l'humanité; elle pren-

dra un nouvel essor, avec son cortége habituel de corruption et d'abus, chaque fois que, sous prétexte d'intérêt public, on voudra tempérer la lutte des ateliers.

Tel est le danger que conjurent avec succès les peuples qui, de notre temps, subordonnent si fermement à la concurrence tout le régime du travail. Cette libre concurrence du travail est l'une des lois éternelles que l'on oublie quelquefois quand s'affaiblit le sentiment du vrai et du juste, mais auxquelles on est toujours ramené à la vue des désordres produits par le monopole. Les peuples anciens que le commerce a rendus célèbres, ont prospéré à l'abri de ce principe; les peuples modernes qui le pratiquent le mieux sont précisément ceux que les contemporains se plaisent à prendre pour modèles. La concurrence, en résumé, est chez les classes dirigeantes l'utile contre-poids de la propension qui porte les hommes à l'harmonie; elle féconde cette vertu en l'empêchant de s'exagérer jusqu'à la paresse ou à la routine.

Je comprends à dessein dans cette conclusion l'ensemble des classes dirigeantes. Le genre d'infirmité que je viens de mettre en relief étant inhérent à la nature humaine, produit dans chaque branche d'activité les mêmes effets; il exige aussi partout le même remède. Les personnes adonnées aux professions libérales (40) ne sont pas moins portées que les exploitants des arts usuels, à obtenir d'un effort donné la plus grande somme d'avantages; elles sont donc invinciblement conduites, quand le sentiment du devoir s'affaiblit, à désirer le genre de monopole qui s'adapte à la nature spéciale de leur activité. Cette propension est d'autant plus redoutable, que la classe où elle se manifeste est plus influente et se trouve mieux en mesure de triompher des résistances du corps social. Elle produit des maux incalculables, et aboutit toujours aux guerres civiles, aux révolutions sociales et aux changements de dynasties quand elle émane directement des chefs de la société.

Telle fut, par exemple, au XVI[e] siècle, la source de nos guerres religieuses. Et, en effet, lorsque le clergé, plongé dans la corruption, prétendit, sans se réformer, conserver sa richesse et sa puissance, il voulut au fond se dispenser

des efforts qu'exigent la culture de la science et la pratique de la vertu; il préféra la lutte violente et le schisme à la discussion pacifique des idées qui tendaient d'abord à se propager dans le sein de l'Église (14). Le même sentiment contribua plus tard à la révocation de l'édit de Nantes; et si le clergé catholique se retrouve aujourd'hui chez nous à la hauteur de sa mission, c'est que la réforme religieuse du Consulat l'a exposé à la concurrence des dissidents et des sceptiques. L'esprit de monopole n'a pas été moins fréquent, et il a été parfois aussi funeste chez les savants, les hommes de lettres, les corps enseignants et surtout chez les hommes chargés du gouvernement; trop souvent il s'est révélé chez eux par des priviléges injustes, par des règlements coercitifs et même par des persécutions cruelles.

Quelle que soit l'extension donnée aux monopoles, les privilégiés qui se flattent d'en tirer profit ne forment jamais qu'une faible minorité. Les masses ne supportent donc qu'avec répugnance un régime qui leur fait subir sans compensation les désordres de la corruption et des abus; et lorsque pendant longtemps elles ne trouvent aucun moyen d'y échapper, il s'amasse dans les cœurs contre les classes dirigeantes des rancunes qui trouvent tôt ou tard occasion de se satisfaire. Si la Révolution française a réagi avec tant de violence contre la noblesse, le clergé et les corporations de l'ancien régime, c'est, d'une part, que ceux-ci avaient perdu, depuis la fin du XVIIe siècle, l'esprit de leur institution, et, de l'autre, que la nation avait dû pendant cette longue période, subir sans aucun moyen de résistance, le poids de priviléges qui se justifiaient de moins en moins par le talent et la vertu des privilégiés.

Il en est de plusieurs nations contiguës comme des classes dirigeantes d'une même nation : elles s'égarent et s'exposent à de redoutables épreuves lorsque les influences fondées sur les rapports privés s'y emploient à exagérer la concurrence ou l'harmonie.

Je n'ai pas besoin d'insister sur les maux qu'engendre la guerre, cette manifestation extrême de l'antagonisme international. C'est peut-être le sujet que traitent avec le plus de

prédilection les écrivains de notre époque; et tous les développements que je pourrais donner ne feraient que reproduire ce qui est connu de la plupart des lecteurs. Selon l'opinion que confirme encore l'observation des événements contemporains, les progrès de la civilisation n'ont guère adouci les ravages du fléau : la guerre est généralement conduite maintenant avec plus de respect pour la propriété et pour les personnes; sous ce rapport, elle devient donc moins désastreuse pour les contrées où elle sévit. Mais, d'un autre côté, le choc des batailles reste aussi meurtrier que jamais; et la paix armée, qui est devenue l'état habituel de l'Europe, impose aujourd'hui des charges plus lourdes que celles qu'entraînaient autrefois les guerres les plus acharnées. Le mal est arrivé à ce point que le capital absorbé improductivement par l'entretien des armées de terre et de mer, semble dépasser celui qui est consacré dans le même temps aux améliorations matérielles et morales.

L'opinion se rend peut-être un compte moins exact des désordres auxquels donne lieu l'exagération inverse, celle qui porte les populations à l'unité et se manifeste sous nos yeux, dans l'application du principe des nationalités. Sous ce rapport, l'Europe presque entière cède à un entraînement dont on ne saurait rechercher avec trop de soin la cause et le remède. Le règne de la force acclimaté par les longues guerres de la Révolution française et consacré, nonobstant la répugnance des populations, par le traité de 1815, a singulièrement désorganisé les relations internationales que les classes dirigeantes du XVII[e] et du XVIII[e] siècle avaient fondées, à la faveur de l'unité de langue (9), sur d'admirables rapports privés. Dans cette nouvelle direction de l'esprit public, le classement relatif des nations s'est moins établi sur la valeur propre de leurs éléments que sur la force des armées, sur la supériorité acquise dans l'ordre intellectuel et moral que sur l'importance du territoire et de la population. Il est donc naturel que, dans ce régime de la force, on se préoccupe partout de grouper en un seul corps des nations qui, mieux inspirées, auraient intérêt à conserver l'autonomie créée par les mœurs et la tradition.

Les nations de chaque langue, en se groupant ainsi pour atteindre le même but, cèdent en outre à des propensions assez différentes : les Allemands veulent, en général, accroître leur force devant les nations rivales ; les Italiens et les Scandinaves désirent être mieux en mesure de se défendre contre un peuple étranger ; chez les Slaves, une grande nation déjà prépondérante prétend absorber de petites nations contiguës ou exercer sur elles un haut patronage ; chez les Grecs, enfin, une petite nation s'efforce de grandir en attirant à elle des peuples de même race, depuis longtemps réunis, dans un grand empire, à des peuples fort divers.

Celles de ces tendances qui sont légitimes offriraient peut-être, en cas de succès, quelques avantages ; mais elles auraient toutes le grave inconvénient de détruire, avec l'indépendance des petites nations, des forces morales dont la civilisation ne saurait être impunément privée. Il est à désirer que l'Europe, éclairée sur son véritable intérêt, réagisse promptement contre un entraînement irréfléchi.

Les plus petites nations rendent en effet, sous certains rapports, à la civilisation européenne, des services qui n'ont point un caractère aussi bienfaisant lorsqu'ils proviennent des nations prépondérantes. Les classes dirigeantes y trouvent rarement occasion de s'élever aux plus hauts degrés de la richesse, et en conséquence elles sont moins accessibles à la corruption. D'un autre côté, moins portées à l'absentéisme et à l'oisiveté par l'attrait des grandes capitales, contrôlées de plus près par l'opinion publique, elles remplissent mieux leurs devoirs de chefs de famille et d'atelier ; elles protégent plus efficacement par le patronage les classes imprévoyantes contre les atteintes du vice et de la pauvreté. Enfin, mêlées plus intimement à la masse de la nation, elles y propagent mieux par leur exemple les plus recommandables habitudes de la civilisation. Les capitales des petites nations stimulent mieux toutes les intelligences et exercent plus complétement, dans un rayon moins étendu, le même genre d'influence ; elles rendent notamment plus générale et plus féconde la culture des sciences, des lettres et des arts.

Ce rôle civilisateur des petites nations s'est révélé d'une

manière brillante en Italie, à l'époque de la Renaissance, et il est manifeste depuis un siècle dans les États allemands. On en retrouve, sur une moindre échelle, la trace chez les peuples parlant notre langue : ceux qui suivent de près le mouvement scientifique et littéraire savent, en effet, que Bruxelles, Genève et Lausanne [1] y prennent une part plus grande que les villes de même rang comprises dans l'empire français. L'opinion publique est depuis longtemps fixée sur les éléments de grandeur fournis par quelques nations prépondérantes à la civilisation européenne; elle devrait donc être plus soucieuse de conserver les sources de vertu et d'ordre public qui jaillissent des petites nations. On est fondé à dire que ces dernières donnent à l'Europe, contre la décadence naissant de la corruption, des garanties analogues à celles que chaque nation trouve dans la petite propriété et dans la petite industrie (33).

Les petites nations ne sont nullement portées par une propension naturelle à se grouper en grandes unités; elles ne renoncent à leur individualité que pour échapper à de plus grands maux et surtout pour se soustraire aux aggressions injustes de leurs puissants voisins. Les classes dirigeantes conjureraient donc une cause imminente de désorganisation et conserveraient à l'Europe une de ses forces les plus précieuses, en propageant par leurs préceptes et par leur pratique, les égards envers les égaux, le respect des faibles, l'amour de la paix et la haine des conquêtes. En créant dans cette direction, à l'aide de la presse, de la parole et de l'association, une opinion irrésistible, elles pourraient, dès à présent, conjurer la guerre entre les grandes nations; mettre les petites nations, confédérées ou neutres, à l'abri d'injustes convoitises; enfin et surtout, propager dans les

[1] M. Saint-René Taillandier, dans un article récent sur les travaux d'Alexandre Vinet, établit que cet éminent professeur de Lausanne a le premier introduit dans notre littérature les principes de liberté religieuse qui depuis longtemps étaient gravés, aux États-Unis et au Canada, dans tous les cœurs. A ce point de vue, une petite ville de la Suisse française aurait été, il y a quarante ans, le point de départ du mouvement (15) qui contribuera le plus à la réforme sociale de notre pays. (*Revue des Deux mondes*, 15 janvier 1864, p. 374.)

rapports internationaux les habitudes d'équité qui prévalent de plus en plus dans les rapports privés.

Sans doute, les classes dirigeantes, agissant ainsi à titre privé, n'ont point qualité pour fixer définitivement les rapports internationaux; car cette tâche est partout une des fonctions essentielles des pouvoirs publics (67). Cependant elles peuvent exercer une influence décisive sur l'établissement de l'ordre européen : en créant l'opinion publique, elles conféreront en effet la prépondérance aux souverains qui, secouant les passions d'uu autre âge et s'inspirant seulement de la justice, se rallieront sans arrière-pensée aux principes proclamés par l'Empereur, le 5 novembre 1863.

Dans cette voie, les classes dirigeantes conjureraient les deux exagérations qu'il faut redouter ici comme dans toutes les autres catégories de rapports sociaux. En évitant à la fois l'antagonisme et la routine, elles créeraient entre les nations une concurrence non moins féconde que celle qui s'exerce entre les familles, les ateliers de travail, les associations, les communes et les provinces : elles tendraient à leur assurer toutes les libertés d'action, sauf celle de la violence. Ces luttes pacifiques provoquées par un honorable besoin de prééminence, sont assurément celles qui portent le plus les nations au progrès. Elles ont donné aux petits États de la Grèce ancienne un éclat incomparable, et elles ont grandi les Romains tant que ceux-ci ont conservé des rivaux. La concurrence internationale a déjà élevé l'Europe moderne à une grande hauteur; elle deviendrait plus féconde encore si elle était exclusivement pratiquée dans la paix.

Les rapports privés des Européens établis dans les deux mondes sont de moins en moins soumis au contrôle des gouvernements : ceux-ci, comme je l'expliquerai au chapitre suivant (67), laissant aux particuliers le soin de régler leurs intérêts mutuels, se bornent de plus en plus à lenr imposer le respect de la paix publique. Il en est autrement en ce qui concerne les rapports des Européens avec les peuples inférieurs [1] ayant seulement pour moyens d'existence l'exploita-

[1] Cette expression est employée ici avec le même sens que je lui attribue dans le cours de cet ouvrage, pour désigner les classes placées chez les

tion de pâturages naturels, les récoltes de produits spontanés, la chasse et la pêche, auxquels se joignent parfois quelques pratiques d'une agriculture rudimentaire. Poussant, pour la plupart, l'imprévoyance et l'oisiveté jusqu'à leurs extrêmes limites, ces peuples subordonnent toute leur existence aux libéralités de la nature; et ils sont incapables d'un effort régulier tendant à accroître leur bien-être par une production directe ou par l'échange des produits du travail.

Les Européens, voulant commercer à tout prix avec ces peuples, sans pouvoir faire appel à aucun besoin régulier, ont usé habituellement du même procédé : ils ont excité quelques passions violentes pour les spiritueux, les narcotiques ou les objets de parure, et réclamé, en échange de ces objets, des esclaves et des prostituées; ils ont par conséquent provoqué, chez ces races infortunées, une dégradation physique et morale aboutissant fatalement à une rapide destruction. Les officiers de marine, les missionnaires et les voyageurs qui ont observé les populations de l'Océanie et de l'Afrique méridionale s'accordent à signaler chez les commerçants qui les fréquentent une cupidité implacable et une cruauté réfléchie qui sembleraient ne pouvoir point émaner de la civilisation européenne. La liberté, si féconde dans les rapports mutuels des Européens, devient donc un scandale dans leurs rapports avec ces races, comme le serait dans nos sociétés civilisées le libre commerce avec les enfants [1].

Les gouvernements ayant le sentiment de leur devoir commencent à comprendre que ces désordres engagent leur responsabilité; et déjà l'Angleterre et la France se concertent pour réprimer, au moyen d'une surveillance compliquée, le commerce des esclaves. Toutes les classes dirigeantes de

Européens aux derniers rangs de la hiérarchie sociale : elle constate une infériorité actuelle (48); elle ne proclame nullement une infériorité permanente, que la science signalerait comme fondée sur la nature des hommes et des choses.

[1] Ce genre de désordre n'est même pas complétement réprimé par nos magistrats : on peut observer, par exemple, aux abords des lycées français, les manœuvres de commerçants fort dangereux qui, par la vente des narcotiques, des spiritueux et des mauvais livres, ou par l'offre de prêts d'argent, excitent les vices et l'imprévoyance des élèves.

l'Europe devraient se dévouer à la défense des peuples inférieurs en organisant elles-mêmes une propagande morale et en réclamant de leurs gouvernements un régime répressif [1] plus complet. Elles n'ont pas seulement à remplir un devoir d'humanité envers ces peuples : il leur importe, en outre, de conjurer la corruption qu'acclimatent chez elles-mêmes de telles entreprises.

Les Européens ont d'ailleurs un intérêt plus direct à respecter les races inférieures et même à développer par de bons exemples leurs aptitudes physiques et morales. Privés de leur concours, ils ne sauraient défricher le sol des trois grandes régions équatoriales [2]; ils ne pourraient donc, sans s'aider de l'alliance de ces peuples, créer le régime de familles-souches, de fécondité et d'émigration (39) que j'ai décrit ci-dessus comme l'un des éléments essentiels de la civilisation. Les Européens peuvent trouver, en outre, des avantages d'un ordre plus élevé chez ceux de ces peuples qui ont atteint, sans l'appui du travail agricole, un certain degré de perfection morale. L'observation de ces peuples à existence simple révèle, en effet, des principes essentiels qui sont en quelque sorte masqués dans l'occident de l'Europe par une multitude de phénomènes secondaires; et ma propre expérience m'a appris que cette étude méthodique est un des meilleurs éléments de la science sociale.

Ces considérations sont surtout applicables aux pasteurs nomades qui se conservent, depuis l'origine des sociétés hu-

[1] Cette catégorie de rapports privés est l'une de celles qui m'ont fait comprendre une vérité essentielle, déjà signalée (48), savoir, que la liberté n'est pas un de ces principes fondamentaux, qui, comme la religion, la propriété et la famille, élèvent par une force qui leur est propre les peuples à la vertu. Chez les Européens de notre temps, la liberté est un moyen habituel de progrès; mais il y faut renoncer dans les cas où elle trouble l'ordre moral, vrai criterium du bien.

[2] Tel est le cas notamment pour le bassin de l'Amazone, qui n'est guère maintenant qu'un fertile désert et qui ne peut être défriché que par l'intelligence et les capitaux des Européens; ceux-ci, dans leurs essais isolés de défrichement, en ont toujours été repoussés par des fléaux naturels dont ils auraient certainement triomphé en s'associant honnêtement les Indiens indigènes.

maines, sur les plateaux de la haute Asie. J'aperçois le trait le plus curieux de l'humanité dans leur organisation sociale fondée sur la famille patriarcale; sur la possession de steppes fertiles donnant chaque printemps, pour la nourriture des troupeaux, une abondante récolte d'herbes; enfin sur les migrations et les travaux commandés par l'épuisement périodique des herbes et des eaux. J'admire la culture morale et intellectuelle qui naît spontanément chez eux au milieu des loisirs réguliers de la vie pastorale, et qui ne se développe chez les agriculteurs que lorsqu'ils réussissent à accumuler la richesse sans tomber dans la corruption : et j'attribue à cette culture les deux principales forces de ces peuples, leurs fermes croyances religieuses et leur hiérarchie de familles et de tribus assise, à la fois, sur la tradition et le mérite.

Les populations de ce *Pays des herbes*[1] constituent pour l'humanité une permanente réserve de travail, de frugalité, de bien-être, de bonnes coutumes, de méditation et, partant, d'énergie physique, d'idées simples et de principes justes. Elles ont toujours imposé, par la conquête, la réforme aux nations agricoles de l'ancien monde, chaque fois que les classes dirigeantes y ont été envahies par l'oisiveté, le luxe, le paupérisme, l'antagonisme social, la décadence physique, la confusion des idées; et elles remplissent périodiquement cet office pour l'empire chinois. Elles restent prêtes à reprendre le même rôle devant les races européennes, si, ce qu'à Dieu ne plaise, celles-ci, dominées par un conquérant, et ne trouvant plus dans leur concurrence mutuelle un moyen permanent de réforme, devaient retomber dans la corruption de Rome ou de Constantinople.

La nature de mon sujet ne comporte pas de plus amples développements sur les rapports qui devraient être établis entre les Européens et les peuples appartenant aux civilisa-

[1] La science sociale, dès qu'elle sera constituée, cherchera tout d'abord ses principes élémentaires dans la connaissance de ces intéressantes populations. Elle ne pourra mieux faire, pour désigner l'immense territoire qu'elles habitent, que d'adopter cette dénomination que les Chinois appliquent, depuis un temps immémorial, à la partie de cette contrée qui confine à leurs frontières.

tions inférieures. J'en ai assez dit pour faire comprendre que la réforme et l'extension de ces rapports seraient un grand bienfait pour l'humanité. Nos classes dirigeantes, en particulier, se créeraient des collaborateurs pour la colonisation des plus fertiles contrées du globe; elles trouveraient chez les pasteurs nomades un enseignement fécond et de salutaires préservatifs contre l'esprit de vertige et d'erreur que suscite périodiquement l'abus du loisir et de la richesse.

En résumé, les rapports privés des familles et des nations, considérés dans leur ensemble, offrent à l'observateur des faits et des principes qui confirment et complètent ceux que j'ai déduits, aux précédents chapitres, de l'étude spéciale de la religion, de la propriété, de la famille, des professions usuelles ou libérales, des communautés et des corporations.

Les peuples modernes ne voient point dans l'égalité un principe fondamental; ils se préoccupent même moins que ne l'ont fait la plupart des peuples anciens de créer l'égalité des conditions. A la vérité, ils restreignent ou détruisent les inégalités factices fondées sur le privilége; mais ils laissent leur libre développement à celles qui, résultant de la diversité des propensions et des aptitudes, sont, à vrai dire, d'institution divine.

En supprimant ainsi les priviléges, les modernes donnent par cela même un grand développement à la liberté : ils se gardent cependant de l'ériger en principe absolu, et ils maintiennent fermement, dans beaucoup de rapports privés, les régimes d'autorité et de contrainte.

Chez les modernes, les imperfections intellectuelles ou morales, et parmi celles-ci l'imprévoyance, restent, comme elles l'ont été chez les anciens, une cause formelle d'infériorité et de dépendance. Dans les deux régimes, en effet, les familles incapables de se soutenir elles-mêmes doivent nécessairement demander assistance aux autres; mais, il existe entre les deux cas cette différence, que chez les anciens la subordination d'une famille à une autre était établie par l'autorité, tandis que chez les modernes elle résulte des liens volontaires de protection et d'obéissance.

L'interruption brusque de ces rapports sous diverses influences accidentelles, a créé de nos jours, dans l'Occident, le paupérisme : le remède à ce fléau se trouvera surtout dans le patronage, forme la plus parfaite des rapports spontanés d'assistance.

Les patrons volontaires du régime nouveau n'ont pas moins de droits que les patrons privilégiés de l'ancien régime à la considération publique. Soumis à la concurrence des autres familles, ils doivent surtout chercher le succès dans le talent et la vertu, qui leur assurent bientôt la richesse et l'influence. Ils sont alors éminemment propres, en ce qui concerne la vie privée, à guider les classes vicieuses ou imprévoyantes, à créer d'utiles relations entre les peuples civilisés et à protéger les peuples sauvages ou barbares. A tous ces titres, les nouveaux patrons peuvent, aussi justement que les anciens, être groupés sous le nom de classes dirigeantes, que j'emploie souvent dans cet ouvrage et dont je viens de compléter la définition.

Enfin, je montrerai dans le chapitre suivant que les classes dirigeantes manifestent également cette supériorité dans la vie publique, et que, tout en gardant leurs situations privées, elles sont plus que jamais aptes à exercer certaines fonctions du gouvernement.

CHAPITRE VII.

LE GOUVERNEMENT.

« Vous sçavez bien le désir que j'ay de
« donner ordre au fait de la justice et de
« la police du royaume; et pour ce faire
« il est besoin d'avoir la manière et les
« coutumes des autres pays. » (*Lettre du 5 août 1479, de Louis XI au baron Du Bouchage.*)

52. — Chez les principaux États du continent européen, la vie privée tend a se développer aux dépens de la vie publique.

Je vais maintenant rechercher les faits et les principes à l'aide desquels on complétera, dans la vie publique, les réformes signalées ci-dessus, pour la vie privée. J'entrerai en matière en indiquant comment les rapports de ces deux branches d'activité ont varié selon les temps, et comment se pose chez les modernes le problème du gouvernement.

Le partage entre ces deux branches de l'activité sociale ne peut être établi, en théorie ni en pratique, d'une manière absolue. Les intérêts publics et privés se touchent ou se pénètrent mutuellement en beaucoup de points; et il est souvent nécessaire que plusieurs de leurs innombrables subdivisions soient placées sous la direction d'une seule personne. Ce cas se présente particulièrement pour les propriétaires-résidents des domaines ruraux : j'ai indiqué, par avance (34), qu'ils acquièrent dans l'exercice de leurs fonctions les vertus et les aptitudes qui les rendent plus propres que les autres classes à remplir dignement la plupart des fonctions publiques de la localité.

L'importance relative de ces mêmes branches d'activité

varie beaucoup selon les hommes, les époques et les lieux.

Les pasteurs nomades qui, depuis les premiers âges de l'humanité, se maintiennent dans la même condition sur les plateaux de l'Asie centrale (51), se composent de familles indépendantes à peine unies par les faibles liens de la tribu; chaque famille concentre sa sollicitude sur l'exploitation de son troupeau et sur les migrations commandées par l'abondance ou la rareté des herbes et des eaux; en sorte que l'activité sociale s'y réduit à vrai dire à la juxtaposition de ces travaux privés. Quelques peuples sédentaires à résidences urbaines, et à leur tête les premiers Romains, ont également été conduits par leur génie propre et sans y être contraints comme les nomades par leur condition même, à donner tout d'abord une grande extension à la vie privée.

Les peuples anciens se sont placés pour la plupart dans la condition opposée. A Sparte, les plus intimes détails de la vie domestique étaient soumis à la direction des officiers publics; chez beaucoup de nations du midi de l'Asie, d'innombrables fonctionnaires, formant parfois des castes fermées, avaient un droit permanent d'intervention dans l'existence des classes inférieures.

Les Européens de notre temps offrent encore à cet égard, bien qu'à un degré moindre que les anciens, des situations fort différentes. Chez les Anglo-Saxons, la vie privée et l'activité individuelle ont conservé l'étendue qu'elles avaient au moyen âge, tandis que chez plusieurs grands États du Continent, elles se sont singulièrement restreintes. La vie publique a dû prendre en conséquence des formes et des organisations fort diverses : partout cependant elle procède de trois éléments principaux, la *coutume*, *les mœurs* et la *loi écrite*.

La coutume, constatée par des textes, par le souvenir des faits et par la déclaration verbale des hommes compétents, est l'ensemble des règles de conduite imposées par la tradition. C'est l'autorité que les populations sont le plus disposées à respecter lorsqu'elles n'en sont point détournées par la passion ou la force. Les coutumes séculaires sont en général les plus vénérées, mais à défaut d'anciennes coutumes,

chaque génération aime à prendre pour règle la pratique qu'elle a créée. La France est le seul État européen où l'autorité de la coutume ait été systématiquement combattue par l'esprit révolutionnaire et par les codes : elle y conserve cependant, grâce à l'opiniâtreté des populations ou à la tolérance des officiers publics, plus d'empire qu'on ne le croit généralement [1].

Les mœurs comprennent l'ensemble des habitudes qui, à un moment donné, se reproduisent régulièrement dans la vie publique et privée ; elles se modifient parfois rapidement, mais chaque détail, tant qu'il se maintient, s'impose par une force irrésistible aux individus, aux familles et aux associations. Elles s'harmonisent généralement avec la coutume ; parfois aussi, elles réagissent contre elle, soit par les excitations violentes dont notre histoire moderne offre tant d'exemples, soit par les lentes influences qui, dans l'ancien régime, ont successivement porté la nation au vice ou à la vertu (9).

La loi écrite est l'autorité qu'emploient habituellement les modernes pour modifier l'impulsion imprimée au corps social par la coutume et les mœurs, ou pour propager dans les masses les meilleures pratiques de la minorité.

En me conformant au sens généralement adopté, j'appelle *constitution sociale* d'une nation, l'ordre et l'arrangement qu'établit, dans les branches essentielles d'activité, l'influence combinée de la coutume, des mœurs et de la loi écrite. J'appelle *gouvernement* la portion de cette activité qui est exercée ou dirigée par des agents spécialement chargés de pourvoir aux intérêts publics.

Chaque constitution sociale offre deux subdivisions principales dont l'importance relative est le trait saillant de la vie

[1] Parmi les exemples les plus curieux de ce respect pour la coutume, j'ai surtout remarqué les décisions de la cour impériale de Bourges concernant la communauté des Jault (*Les Ouvriers européens*, p. 247), et une multitude de traits relatifs à la transmission des biens dans nos provinces du Midi. C'est dans la vie rurale que les petites coutumes locales avec leurs nombreuses variétés conservent le plus d'empire; et l'on peut prévoir que le code rural, tant de fois réclamé, s'il est un jour promulgué avec l'extension que désirent quelques légistes, portera la dernière atteinte à nos coutumes nationales.

publique ou privée d'une nation. Les *institutions privées* comprennent les coutumes, les mœurs et les lois écrites, qui règlent surtout l'activité exercée par les particuliers; les *institutions publiques* se composent de celles qui règlent principalement l'activité exercée ou dirigée par les fonctionnaires du gouvernement.

Si les personnes vouées à la science voulaient bien se réunir, comme je le propose (53), pour observer, puis décrire méthodiquement la constitution sociale des peuples contemporains, je conseillerais d'établir dans chaque monographie ces deux grandes subdivisions; et je me suis conformé à ce précepte en donnant ci-après (54 à 61) un aperçu de la constitution britannique. Le classement des institutions jouant un rôle mixte serait déterminé par le caractère dominant de chaque institution chez la nation décrite, et dans une certaine mesure par le mouvement imprimé à cette institution chez les autres nations prépondérantes. C'est ainsi que malgré l'importance conservée, comme institution publique, par l'Église anglicane, je classe (54) en Angleterre la religion parmi les institutions privées, en premier lieu en raison du rôle prépondérant joué par les dissidents, en second lieu en raison de la propension que montrent les Européens à renoncer aux religions d'État. D'un autre côté, bien que le continent européen persiste à exercer dans la plupart des localités l'assistance des pauvres à titre privé, je rattache en Angleterre ce service aux institutions publiques (56), parce qu'il y forme évidemment le principal trait du gouvernement local[1].

Ces études comparées sur les constitutions sociales sont le point de départ nécessaire de toute appréciation juste sur les institutions et les gouvernements. Elles produiront, en France plus qu'ailleurs, des résultats utiles : elles dissiperont notamment les idées préconçues qu'y maintiennent, dans l'ignorance des faits, l'antagonisme social et l'esprit de révolution (1 à 8).

[1] Si j'avais à décrire en ce moment la constitution sociale des États-Unis de l'Amérique du Nord, je classerais, à ce même point de vue, comme institution publique, le service médical des armées, bien que, selon des descriptions récentes, il soit exercé surtout par des associations privées.

La comparaison des principales constitutions sociales de notre temps nous montrera combien il est peu judicieux d'attribuer à la loi écrite l'importance exagérée que nous lui accordons depuis soixante-quinze ans, sans presque tenir compte de la coutume ni des mœurs. En nous attachant moins à la forme pour entrer plus profondément dans les choses, nous trouverons le criterium qui, en cette matière, nous a manqué jusqu'à ce jour. Nous constaterons que les meilleures constitutions sont celles où la coutume, les mœurs et la loi, s'inspirant des intérêts publics et privés, en même temps que de la religion et de la science, s'emploient à améliorer la condition morale des populations, à développer chez elles l'intelligence avec l'adresse de tous les organes, et enfin à leur assurer le bien-être matériel. A ce point de vue, nous apercevrons que le problème du gouvernement est de donner à l'autorité dans la vie publique, et surtout à la vieillesse et à l'âge mûr dans la vie privée, le pouvoir de conserver les bonnes traditions, de réprimer chez les jeunes générations les effets du péché originel, de concilier l'esprit de conservation avec l'esprit de progrès, et de propager ainsi, dans toutes les parties du corps social, la vertu, le talent et la richesse.

Les peuples européens marchent, pour la plupart, dans cette voie, mais ils n'y avancent pas tous du même pas; et ceux qui poursuivent manifestement le même but s'aident d'institutions et de gouvernements qui sont loin d'être identiques. A la vue de cette diversité extrême de procédés et de résultats, on pourrait être d'abord tenté de croire qu'il sera difficile de déduire de l'observation les principes auxquels il convient de se rallier : je montrerai dans le paragraphe suivant que cette présomption n'est pas fondée et que la solution devient plus facile de nos jours qu'elle ne l'a été pendant les trois derniers siècles.

L'opinion publique, lorsqu'elle n'est point égarée par la passion, n'a pas même besoin de ces connaissances méthodiques pour classer à leur vrai rang les peuples qui par l'ensemble de leurs institutions peuvent offrir les meilleurs modèles. Comme je l'ai fait remarquer dans l'Introduction de

cet ouvrage, tous les Européens de cette époque distinguent avec un tact sûr les peuples vraiment prospères (8). Ils s'accordent également à prendre exemple sur les peuples libres, qui, sans cesser d'être prospères et sans rien perdre de leur stabilité, étendent sans cesse la vie privée aux dépens de la vie publique.

C'est surtout à ce dernier symptôme que se reconnaît de nos jours la supériorité. Les gouvernements les plus estimés semblent converger vers un but commun où leur fonction se réduirait à écarter les obstacles qui entravent l'activité individuelle et à maintenir la paix publique. Le degré d'aptitude que montrent les citoyens à diriger eux-mêmes, à titre privé, le mouvement matériel, intellectuel et moral d'une société, est devenu la vraie mesure de la prépondérance à laquelle celle-ci peut prétendre. Les peuples qui négligeront de cultiver cette aptitude perdront le rang qu'ils avaient acquis en d'autres temps, par des qualités en rapport avec d'autres préoccupations de l'opinion publique. La France est particulièrement engagée sur cette pente : depuis le milieu du XVII[e] siècle, elle n'a rien fait pour développer dans l'ensemble de l'activité sociale l'esprit d'initiative individuelle qu'elle appliqua alors (9) avec tant d'éclat à la culture des arts libéraux. Il est temps pour elle de prendre une autre direction et de donner un meilleur exemple.

Nulle part, d'ailleurs, le problème qui consiste à fonder et à maintenir les bonnes constitutions, ne met exclusivement en présence les particuliers et l'État, c'est-à-dire l'action individuelle et le gouvernement central.

Entre ces deux termes extrêmes de la société il existe des groupes intermédiaires de droits, de devoirs et d'intérêts tendant tous au même but. Ceux-ci viennent en aide à l'État et aux particuliers par une multitude de combinaisons; ils subissent et exercent une série de contrôles; en sorte qu'ils simplifient et compliquent à la fois la question du gouvernement. Ces groupes sociaux ne se composent quelquefois que de personnes et, comme je l'ai expliqué précédemment (46, 47), ils se présentent sous forme de communautés et de corporations. Les plus importants se rattachent à des territoires

déterminés; et, selon leur étendue, leurs rapports mutuels ou leur spécialité, ils sont désignés dans les diverses organisations européennes par des noms correspondant à nos diverses dénominations de province, de département, d'arrondissement, de canton, de commune ou de paroisse.

Les autorités préposées à ces dernières circonscriptions sont soumises en partie aux lois générales qui pèsent sur les particuliers; mais, en même temps, elles exercent sur ceux-ci une action propre comprenant une foule de détails. Tantôt, notamment en ce qui concerne l'assistance des pauvres ou l'entretien du culte, elles administrent en se conformant à certaines convenances que l'État se réserve d'apprécier; tantôt, comme lorsqu'il s'agit d'intérêts d'ordre matériel et local, de la petite voirie par exemple, elles opèrent sous le seul contrôle des administrés. Elles sont, soit nommées par le souverain temporairement ou à vie, soit élues par les citoyens conformément à la loi ou selon les convenances suggérées par les besoins locaux. Toutes ces manifestations de la puissance publique me semblent pouvoir être convenablement désignées sous le nom de *gouvernement local*. Ces branches de l'activité sociale ont toujours joué un rôle essentiel dans le régime européen; et il semble que dans le mouvement actuel des idées et des intérêts, elles tendent, partout, sauf en France, à grandir plus que jamais.

En résumé, j'ai surtout à rechercher, dans ce chapitre, comment le gouvernement central agissant au nom de l'État tout entier, et le gouvernement local représentant les intérêts groupés dans les diverses circonscriptions territoriales concourent à maintenir la paix publique, c'est-à-dire à placer les particuliers dans les conditions où ils peuvent le mieux propager la vertu, le talent et la richesse. Je poursuivrai d'ailleurs, dans cette dernière partie de l'ouvrage, le plan adopté pour les précédentes : après avoir remonté aux principes par l'exemple des meilleures institutions européennes, je rechercherai les applications qu'on en doit faire à notre pays.

53. — LES GOUVERNEMENTS EUROPÉENS, S'AIDANT MUTUELLEMENT DES MEILLEURS EXEMPLES, REVIENNENT A L'UNIFORMITÉ DONT ILS ONT DÉJA JOUI AU MOYEN AGE.

La France est moins disposée que la plupart de ses émules à se réformer par l'exemple. Nous connaissons peu ou visitons légèrement les pays étrangers, et nous ne trouvons guère dans la littérature ni dans la presse périodique le moyen de combler cette lacune de notre éducation première. Nous nous complaisons dans l'opinion peu fondée que les peuples étrangers nous admirent en toutes choses : nous sommes donc peu portés à nous instruire, comme le faisaient les Romains [1], à l'école des peuples rivaux, ou à penser avec notre roi Louis XI, que pour réformer nos institutions, « il est besoin d'avoir la manière et les coutumes des autres pays [2]. » On va même jusqu'à voir, dans cette disposition à imiter les bons exemples, un manque de patriotisme : en faisant appel à ce sentiment peu éclairé, on a toujours chance d'ameuter chez nous l'opinion contre les réformes les plus salutaires.

On donnerait cependant contre un autre écueil en se persuadant que la réforme sociale peut surgir tout d'une pièce de l'observation méthodique des meilleures constitutions étrangères. La partie la moins éclairée d'une nation, et celle qui tire profit des vices et des abus, résistent toujours à l'importation de nouvelles institutions privées. La difficulté est plus grande encore en ce qui concerne les institutions publiques, surtout lorsque l'initiative des réformes est confiée à des corps de fonctionnaires dont les intérêts ne concordent pas toujours avec ceux du public.

Les simples citoyens, en effet, sont les premières victimes de la corruption qui envahit le corps social; et ils recueillent immédiatement le bienfait des réformes introduites dans les régimes de la religion, de la propriété, de la famille, du travail et de l'association. Ils peuvent momentanément per-

[1] Épigraphe de l'introduction.
[2] Épigraphe du présent chapitre.

sister dans le mal par passion ou par ignorance; mais ils sont, à la longue, ramenés au bien par l'exemple des plus intelligents, quand les institutions n'y font point formellement obstacle. Les corps de fonctionnaires sont, en général, dans une situation différente : ils ne supportent pas les principaux inconvénients de la corruption; parfois même, ils y trouvent des satisfactions qui les invitent à combattre plutôt qu'à propager les réformes. Ces tendances, lorsqu'elles ne sont pas neutralisées par des institutions efficaces, ne compromettent pas seulement l'œuvre de progrès : elles s'opposent à la conservation des résultats acquis.

Comme je l'ai expliqué (28), la corruption tend incessamment à envahir la société, même dans les milieux où interviennent exclusivement les intérêts privés. Les nouvelles générations cédant au péché originel ramènent les instincts de la barbarie dans le sein des civilisations supérieures, dès que l'âge mûr et la vieillesse, frappés d'un relâchement momentané ou empêchés par la loi écrite, négligent de dompter les mauvaises propensions de l'enfance. Dès que cette éducation se désorganise, la corruption apparaît tout d'abord chez la jeunesse des classes riches et des professions libérales où se recrute surtout le personnel gouvernemental. Ce genre de danger public augmente à mesure que le progrès de la richesse privée et de la prépondérance internationale permet mieux aux particuliers et aux fonctionnaires d'échapper aux salutaires influences du travail et de la concurrence. On a toujours compris que les peuples qui cèdent à ces inspirations tendent à se dissoudre devant l'ascendant des peuples voisins qui savent y résister; et toutes les littératures ont appliqué à ce genre de décadence le nom de vieillesse. Il est manifeste cependant, comme je l'ai plusieurs fois indiqué, qu'il ne s'agit ici que de corruption, et que les nations ainsi éprouvées, alors même qu'elles ont une longue histoire, peuvent toujours redevenir jeunes, en revenant au travail et à la vertu.

Les nations riches et puissantes sont particulièrement exposées à ce péril; et je reconnais que celles qui n'ont pu résister à l'invasion du mal sont dans une situation plus grave encore, quand il est devenu nécessaire d'y porter remède. Je

ne puis admettre cependant qu'on transforme cette difficulté en un obstacle absolu. Or, c'est à ce résultat qu'aboutissent, au fond, les découragements qui repoussent comme inutile l'enseignement à tirer des bonnes pratiques sociales révélées par le succès des peuples voisins.

C'est ici le lieu de combattre de nouveau (5) la doctrine non moins funeste qui, se fondant sur une prétendue infériorité de notre race, déclare la France à jamais privée de plusieurs avantages que les nations rivales ont su conquérir. Une race n'est pas plus inféodée à une forme vicieuse de gouvernement qu'à un régime blessant les lois de la propriété et de la famille. A l'appui de cette fausse doctrine, on peut à la rigueur trouver des motifs spécieux pour les races qui se sont développées sans se connaître, aux deux extrémités du globe, dans des conditions physiques et morales essentiellement différentes; mais on ne saurait alléguer rien de semblable pour les Européens occidentaux, rapprochés par le christianisme, groupés sur un étroit espace, depuis longtemps mêlés par la conquête, l'émigration, le commerce et une multitude d'entreprises communes. Alors même que les nouveaux moyens de communication, supprimant en quelque sorte le temps et l'espace, n'auraient pas pour effet de resserrer journellement les liens qui unissent les peuples de l'Occident, on trouverait dans l'histoire des dix derniers siècles une preuve décisive de la propension qui les porte, dans l'ère nouvelle où nous entrons, à adopter les mêmes institutions.

Déjà, au moyen âge, l'assimilation des idées et des mœurs s'était produite dans des proportions vraiment extraordinaires au sein des classes dirigeantes : l'uniformité se révélait par les croyances chrétiennes et par un esprit commun de résistance à l'islamisme; par une véritable communauté d'enseignement, par l'unité du langage scientifique et littéraire, par l'identité d'organisation de la souveraineté, de la province, de la commune rurale ou urbaine, de la famille, du travail, de l'armée, de la magistrature, du clergé, et en général, de tous les détails de la hiérarchie sociale.

Ce mouvement civilisateur s'est depuis lors arrêté en présence de la corruption des classes dirigeantes : une propension

fâcheuse vers la diversité et l'antagonisme a été provoquée par les schismes chrétiens et la décadence de l'islamisme, puis par les délicates questions qu'a soulevées une organisation nouvelle de la souveraineté et des pouvoirs civils.

Cependant, vers le milieu du XVII[e] siècle, les nations qui avaient été le plus éprouvées sous ces deux rapports, la France et l'Angleterre par exemple, conservaient encore dans leur constitution beaucoup de traits communs. Malheureusement, les abus du pouvoir souverain, et surtout la déchéance morale des classes dirigeantes désorganisèrent l'ancienne France, dans le temps où l'union de toutes les classes intelligentes de l'Angleterre consolidait, par d'incessantes réformes, l'ancien édifice social. De là, dans la constitution des deux peuples, des contrastes qui n'ont fait que croître pendant toute la durée du XVIII[e] siècle et qui se sont encore aggravés pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire.

D'un autre côté, les causes de dissentiment qu'avait fait naître, entre les Européens, la corruption des derniers siècles, se sont depuis le retour de la paix singulièrement amoindries. La liberté de conscience mieux fondée qu'à toute autre époque sur la raison et les mœurs donne des garanties déjà solides contre le retour de l'intolérance et des luttes religieuses. En ce qui concerne la hiérarchie sociale, l'opinion se rallie de plus en plus à un régime de droit commun où le mérite personnel prend le dessus sur le privilége et le hasard de la naissance. Déjà même, l'harmonie des idées se révèle presque partout par une certaine uniformité dans l'organisation des pouvoirs publics. C'est ainsi par exemple que les trois traits les plus apparents de la constitution britannique, savoir, un souverain héréditaire, un sénat composé de hautes notabilités, et une chambre de représentants élus par la nation pour voter l'impôt, sont déjà adoptés par la France, l'Autriche, la Prusse, la Bavière et presque tous les États de la confédération germanique, les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Enfin le besoin de créer des rapports réguliers avec les grands empires de l'extrême Orient, porte aujourd'hui les Européens à des alliances aussi bienfaisantes que celles qui furent créées au moyen âge par

le besoin de résister à l'islamisme. Après une longue période de divergence, les Occidentaux semblent donc converger, en se rapprochant surtout du type britannique, vers l'uniformité des institutions publiques. En ce qui concerne la France, notamment, il y a lieu de présumer que les réformes continueront à se faire dans cette direction. On peut asseoir cette conviction sur les actes (décret du 24 novembre 1860 et sénatus-consulte du 2 février 1861) qui ont étendu les attributions du Parlement et sur les opinions que le souverain a exprimées en plusieurs circonstances mémorables [1].

Chaque nation apportera, au surplus, son contingent à cette œuvre de progrès; et les peuples orientaux eux-mêmes pourront fournir quelques enseignements utiles à ceux du Nord et de l'Occident. Les rangs attribués par l'opinion publique aux diverses nations, sont, pour la plupart, en proportion de la coopération qu'elles apportent à l'œuvre de cette commune éducation.

Dans cette mutuelle propagande des meilleures institutions publiques ou privées, les États scandinaves et les petits États allemands contigus apporteront leur admirable organisation des familles-souches de paysans propriétaires, et la condition éminente faite aux femmes dans l'administration du foyer domestique, c'est-à-dire les deux traits qui me pa-

[1] « Vous avez dû être frappés, en Angleterre, de cette liberté sans restriction laissée à la manifestation de toutes les opinions comme au développement de tous les intérêts. Vous avez remarqué l'ordre parfait maintenu au milieu de la vivacité des discussions et des périls de la concurrence. C'est que la liberté anglaise respecte toujours les bases principales sur lesquelles reposent la société et le pouvoir. Par cela même elle ne détruit pas, elle améliore; elle porte à la main non la torche qui incendie, mais le flambeau qui éclaire, et, dans les entreprises particulières, l'initiative individuelle s'exerçant avec une infatigable ardeur, dispense le gouvernement d'être le seul promoteur des forces vitales d'une nation; aussi, au lieu de tout régler, laisse-t-il à chacun la responsabilité de ses actes. Voilà à quelles conditions existe en Angleterre cette merveilleuse activité, cette indépendance absolue. La France y parviendra aussi le jour où nous aurons consolidé les bases indispensables à l'établissement d'une entière liberté. » (Discours prononcé par l'Empereur dans le palais du Louvre, le 25 janvier 1863, devant les producteurs français récompensés à l'Exposition universelle de 1862, à Londres.)

raissent devoir jouer le premier rôle dans la réforme sociale de l'Europe. La Russie, la Pologne, la Hongrie, et les provinces slaves de la Turquie et de l'Europe centrale, auront peu d'institutions positives à offrir à l'ordre social nouveau qui tirera en partie sa force de l'indépendance individuelle et de l'agglomération des populations urbaines. Cependant, en conservant les habitudes du régime féodal, de la vie patriarcale, des communautés de travailleurs et surtout des communes rurales, c'est-à-dire les principales institutions qui régnaient au moyen âge dans l'Occident, ces peuples nous rendront trois services essentiels : ils nous porteront à juger notre passé avec une indulgence que nous lui refusons trop souvent; ils nous empêcheront de prendre le change sur la vraie direction du mouvement européen et de nous égarer de nouveau (45), en quête du progrès, dans les voies du passé; enfin, ils nous offriront d'admirables modèles de culte domestique, d'autorité paternelle, de relations de parenté, d'hospitalité envers l'étranger, de hiérarchie, de solidarité et de gouvernement local, toutes institutions qui ont particulièrement fleuri dans l'ancien régime, mais qui conserveront une certaine place dans le régime nouveau.

La nation qui concevra la généreuse pensée d'acclimater successivement chez elle les meilleures institutions de l'Europe actuelle, devra, en outre, demander : à l'Allemagne, la pratique de la liberté religieuse et de l'harmonie entre les cultes dissidents, les bonnes habitudes du foyer domestique, les traditions de l'émigration riche aux colonies, la propagation de la science et de l'art dans les moindres subdivisions du territoire, sous l'influence de l'esprit provincial et des vieilles franchises universitaires; à la Suisse, les traits les plus recommandables de l'esprit allemand avec un large développement de la liberté civile et politique; aux Pays-Bas et à la Belgique, l'esprit de tolérance heureusement lié depuis longtemps au respect des traditions locales, donnant aux citoyens avec le bienfait de l'harmonie sociale, l'aptitude à se gouverner eux-mêmes; à l'Italie, les rapports intimes des propriétaires ruraux et des tenanciers, qui en présence de l'oppression étrangère ont maintenu la nationalité,

et l'organisation ferme de la petite propriété rurale liée aux habitudes d'émigration périodique; à l'Espagne du Nord ces bonnes habitudes de l'Italie, et enfin à la Péninsule entière, les rapports affectueux de toutes les classes de la société, réalisation pratique de ces principes d'égalité qui restent souvent ailleurs une bruyante et stérile théorie.

Sous le rapport des mœurs privées, l'Angleterre se sépare en certains points du Continent d'une manière aussi tranchée que par la situation géographique. Elle lui reste inférieure notamment par deux traits principaux : par la destruction à peu près complète de ses antiques races de paysans propriétaires; par l'esprit d'individualisme qui rend l'homme peu sociable surtout en présence des étrangers, qui réduit la vie de famille aux seuls rapports des époux avec les jeunes enfants, qui condamne les vieillards à l'isolement et développe dans leur triste foyer cette maladie dont le symptôme est le dégoût de l'existence et dont le nom n'existe guère que dans la langue anglaise. En revanche, l'Angleterre l'emporte sur les autres nations par l'ensemble de ses institutions publiques, et elle n'est devancée par aucune d'elles dans les voies du gouvernement local et dans la pratique de la liberté civile et politique; seule, elle concilie ces avantages avec un énorme développement de richesse et de puissance; enfin, elle n'a point d'égale dans sa merveilleuse aptitude à conjurer la corruption et à accomplir les réformes.

Malgré l'intolérance religieuse, le scepticisme, le Partage forcé, et divers autres fléaux que je décrirai dans ce chapitre, la France a conservé çà et là, avec les familles-souches de paysans, une partie des bonnes institutions que je viens de signaler chez ses émules. Sous ces divers rapports, toutefois, elle ne saurait prétendre au premier rang; sa supériorité réelle est ailleurs. Nonobstant l'effet dissolvant des désordres où elle est plongée depuis 1791, elle l'emporte encore sur les autres peuples par un instinct de sociabilité qui ne féconde pas seulement, comme en Espagne, les rapports mutuels des nationaux, mais qui s'étend sans effort aux étrangers attirés en grand nombre sur son territoire. Cette propension est, à vrai dire, la vertu par excellence de l'humanité; elle attri-

buera à notre pays une juste prépondérance dans l'élaboration de la science sociale et dans l'œuvre pratique de la réforme commune, dès que les Européens renonçant à la guerre civile qui a toujours paralysé leurs forces, rechercheront fermement dans la paix les hautes destinées qui les attendent.

S'il est vrai que les Européens convergent vers une organisation uniforme qui réunirait les meilleurs caractères des nationalités actuelles, on pourrait hâter ce mouvement en signalant à tous les peuples le but qu'ils doivent atteindre. A cet effet, on décrirait sous forme de monographies distinctes, rédigées sur un plan méthodique, la constitution sociale de toutes les provinces qui se recommandent à l'estime de l'Europe par quelque aptitude notable. On ne se bornerait pas, selon le système suivi jusqu'à ce jour dans ce genre de travaux, à compiler dans le cabinet les lois, les règlements et les statistiques officielles; on observerait avant tout, sur les lieux et dans les détails, la pratique des coutumes, des mœurs et des lois [1]. J'ai, en effet, constaté que ces documents et surtout les compilations où on les résume, font voir sous un jour fort inexact les institutions des pays étrangers. Les fausses impressions que donnent ces sortes d'ouvrages sont, comme toute erreur, fort dangereuses. Elles ne pourront être rectifiées que par des observateurs qui s'imposeront l'obligation de voir eux-mêmes en action, jusque dans les moindres localités, la vie domestique et les travaux des diverses classes de la société, les corps électoraux, délibérants ou administratifs, les principales classes d'agents de l'autorité, et, en général, toutes les manifestations caractéristiques de la vie publique et privée.

Voulant appliquer ce programme et résoudre, autant qu'il dépend de moi, le problème posé dans ce chapitre, je donne

[1] J'ai profité de toutes les occasions qui se sont offertes, de diriger dans celle voie des jeunes gens laborieux. Je ne connais pas d'entreprise qui soit plus digne d'exciter le zèle de nos auditeurs au Conseil d'État; et je n'aperçois guère, chez les autres nations européennes, une jeunesse mieux en situation de la mener à bonne fin. Chacun d'eux devrait être associé à une personne connaissant les arts usuels et le monde physique. Chaque observateur devrait, en outre, parler la langue de la province à observer.

ci-après un spécimen de ce genre de travaux pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, c'est-à-dire pour la nation qui, en matière de gouvernement, me paraît offrir à l'Europe les meilleurs exemples.

Je ne saurais cependant présenter au lecteur les sept paragraphes suivants comme la réalisation complète du plan d'études que je propose aux amis de la science sociale : ce n'est qu'une ébauche que les circonstances ne m'ont point permis d'achever. Quatre des six voyages que j'ai consacrés, de 1836 à 1860, à l'étude des provinces du Royaume-Uni, ont eu pour objet principal d'autres travaux; et, à défaut du plan méthodique arrêté seulement en 1851, mes premières études sur la constitution sociale de l'Angleterre n'ont pas toutes été dirigées vers le but qu'il fallait atteindre. Dans ces conditions je n'ai point obtenu dans un quart de siècle de rapports suivis avec l'Angleterre les résultats qu'obtiendrait, dans un délai de deux ou trois années, un observateur qui, partageant également son temps entre l'observation directe sur les lieux et le travail de cabinet, se dévouerait exclusivement, avec l'amour de son sujet, à l'étude d'une nationalité européenne. Heureusement, la méthode d'observation directe que j'employais pour mes autres travaux m'a également conduit, en cette matière, dans la bonne voie.

C'est ainsi qu'en assistant à l'élection par levée de mains d'un membre du Parlement et à une enquête parlementaire (60), à quelques opérations d'une session trimestrielle de comté ou d'une petite session de magistrats ruraux (57), aux opérations des comités qui apprécient la validité des demandes de secours formées par les pauvres (56), aux délibérations d'un grand jury d'Irlande statuant sur l'utilité publique d'une route nouvelle (59), à diverses opérations d'un Vestry (55) de paroisse rurale, et à beaucoup d'autres réunions d'intérêt public ou privé, je me suis fait peu à peu, touchant la vie britannique, une opinion fort différente de celle que j'aurais puisée dans les livres ou dans les récits des nationaux. J'ai beaucoup profité des études de ce genre que Mgr le prince Napoléon a entreprises, en 1860, sur les institutions rurales des trois provinces du Royaume-Uni, et auxquelles Son Altesse Impériale a bien

voulu m'associer. Cependant la majeure partie de mes descriptions se fonde sur les récits et les communications écrites de plusieurs personnes bienveillantes [1] vivant au milieu des faits que je voulais connaître. Enfin, pour coordonner les documents ainsi recueillis pendant vingt-cinq ans, et surtout pour tenir compte des nombreuses modifications introduites pendant cet intervalle dans la constitution britannique j'ai dû recourir récemment à plusieurs ouvrages excellents [2] où les praticiens anglais cherchent habituellement la trace du mouvement législatif.

[1] Parmi ceux auxquels je suis le plus redevable, je cite avec reconnaissance : en Angleterre, M. G. Hastings, secrétaire général de la Société de la science sociale, et feu M. G. Porter, secrétaire du Board of Trade; en Écosse, M. John Strang, l'un des fonctionnaires supérieurs (*chamberlain*) de la municipalité de Glasgow; pour l'Irlande, enfin, M. le docteur Murray, directeur du *Freeman Journal* de Dublin, et M. Mac-Neill, propriétaire rural et ingénieur civil, connu en Europe par ses belles créations. J'ajoute que je suis seul responsable des erreurs que j'aurais pu commettre en interprétant leurs récits, et des appréciations qui, nonobstant mon respect sincère pour le caractère britannique, pourraient blesser leurs compatriotes.

[2] Parmi les ouvrages que devraient d'abord consulter les personnes qui voudraient entreprendre la monographie complète de la Constitution britannique, je citerai : *The law list*, 1 vol. in-12; Londres, 1863. — *An index to the statute law of England*, 1 vol. in-8°; Londres, 1862. — *The cabinet lawyer*, 19e édition, 1 vol. in-12; Londres, 1863. Quant aux ouvrages qui se rattachent moins exclusivement à la loi et qui touchent de plus près à l'administration, je signalerai surtout *Murray's official handbook*, 1 vol. in-8°; Londres, 1852. Je ne cite point les ouvrages publiés à l'étranger et surtout en Allemagne sur ce même sujet; ceux que j'ai pu me procurer ne sont que des compilations des ouvrages précédents et d'ouvrages analogues qui m'ont paru abonder, à Londres, chez les libraires de *Chancery lane* et de *Lincoln's inn*. Je fais exception, toutefois, pour un ouvrage belge que vient de me communiquer M. Fortamps, sénateur, et qui m'a paru contenir des faits provenant d'observations propres aux auteurs; il a été rédigé, par ordre de M. le ministre des finances, par MM. Fisco et Van der Straeten, et il a pour titre : *Taxes locales dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande.*

Les personnes qui voudront bien se dévouer à l'observation directe de la constitution britannique, devront souvent recourir au texte même des documents parlementaires; elles trouveront toutes les facilités désirables dans les belles bibliothèques spéciales créées à cet effet à Paris, aux palais du Sénat et du Corps législatif.

En décrivant la constitution britannique, je suivrai l'ordre que j'ai adopté dans cet ouvrage et que la réflexion justifiera je l'espère, pour tous les observateurs qui entreprendront pour les autres provinces de l'Europe de semblables monographies. Procédant en quelque sorte de l'individu au souverain, j'esquisserai, dans le premier paragraphe, les institutions qui se lient intimement à la vie privée; je considérerai, dans les paragraphes suivants, en m'élevant de la paroisse rurale à la province, les cinq manifestations principales de la vie publique dans les diverses circonscriptions du gouvernement local; je grouperai, enfin, dans le dernier paragraphe, les institutions qui se rattachent aux pouvoirs souverains et au gouvernement central.

54. — APERÇU DES INSTITUTIONS PRIVÉES DE L'ANGLETERRE.

Le Royaume-Uni comprend trois provinces, l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande, qui conservent des coutumes, des mœurs et des lois, offrant, en beaucoup de points, de grandes différences. L'application du plan indiqué au paragraphe précédent exigerait donc trois monographies distinctes; mais j'atteindrai suffisamment le but que je me propose en m'attachant aux institutions de l'Angleterre. Les six paragraphes suivants s'appliquent presque exclusivement à cette subdivision, et je me suis borné à signaler, dans l'un d'eux (59), les principaux traits qui la distinguent des deux autres.

Ayant exposé dans la première partie de cet ouvrage, les principales particularités qu'offre en Angleterre la vie privée, je n'ai plus guère qu'à décrire maintenant les termes de comparaison qu'il peut nous être utile de chercher dans la vie publique. Je crois cependant utile de compléter ici par quelques détails le tableau des institutions privées de ce pays, en suivant l'ordre adopté dans les cinq premiers chapitres.

Je ne reviendrai point sur l'influence considérable que la religion exerce en Angleterre, et sur les heureux effets de la libre concurrence qui y règne, en fait, depuis deux siècles, dans la vie privée, entre les cultes dissidents et le culte orthodoxe; et je me bornerai à présenter sur l'organisation de

l'Église anglicane quelques détails nécessaires à l'intelligence de la constitution britannique.

Le Royaume-Uni a conservé l'ancien régime des religions d'État, favorisées par des priviléges refusés aux autres cultes. L'Église anglicane jouit en Angleterre et en Irlande de cette situation, qui est accordée, en outre, en Écosse à l'Église presbytérienne (59).

La rétribution des ministres anglicans et l'entretien des établissements religieux sont assurés en partie par des dotations et des biens en mainmorte, en partie et surtout par deux impôts. Le premier comprend les grandes dîmes (*great tithes*) levées sur les principaux produits du sol ; et les petites dîmes (*small tithes*) levées sur les produits secondaires et sur quelques industries rurales et maritimes : toutes deux sont maintenant évaluées en argent, d'après un règlement sanctionné par l'État, à un taux inférieur au dixième du produit brut actuel. Le second impôt connu sous le nom de taxe d'église (*church rate*) est réglé, comme les autres taxes locales (57), en proportion de la valeur locative (*rent*) de toutes les propriétés foncières, urbaines ou rurales.

L'Eglise anglicane a conservé l'organisation intérieure des Églises romaine et grecque : en Angleterre, elle est dirigée, sous la haute surveillance de l'État, par les deux archevêques de Canterbury et d'York et par leurs vingt-six évêques suffragants assistés chacun d'un chapitre composé d'un doyen et de chanoines jouissant de prébendes fondées sur des biens ou des dotations. Ces dignitaires sont institués par les évêques qui sont eux-mêmes nommés par l'État, sauf réserve de certaines formes rappelant les droits d'élection autrefois acquis aux fidèles et au clergé.

Le territoire de l'Angleterre est subdivisé en 14,500 paroisses environ, ayant presque toutes au moins une église ou une chapelle orthodoxe. Une paroisse est habituellement dirigée, sous le rapport spirituel, par un *Rector* [1], ministre touchant

[1] Je désigne chaque fonction, après l'avoir définie, par le mot anglais, au lieu de chercher dans notre langue un équivalent qui n'existe pas et qui ne peut que donner une idée fausse au lecteur; ainsi, je me garde de traduire, comme on l'a fait quelquefois, *Curate*, par curé; *Highway sur-*

la grande dîme, ou par un *Vicar* touchant la petite dîme; ces deux ecclésiastiques font partie du clergé à bénéfices (*beneficed clergy*); ils sont institués tantôt directement par l'évêque, tantôt, avec l'autorisation de ce dernier, par des familles dont les ancêtres ont fait quelque fondation ecclésiastique; quelquefois, ce droit de nominatiou est exercé par l'État, l'évêque ou la paroisse, comme représentants des fondateurs du bénéfice. Les Rectors ne peuvent être révoqués ou déplacés que pour une infraction à leurs devoirs et selon certaines formes qui garantissent leur indépendance; ils sont, ainsi que les Vicars, parfois assistés par des *Curates*, ecclésiastiques diversement rétribués et toujours révocables, qui préludent ainsi à des fonctions plus stables et plus lucratives. Enfin deux *Church wardens*, nommés habituellement l'un par le ministre, l'autre par les paroissiens, sont chargés de surveiller l'ensemble du service religieux, de présider à l'emploi de l'impôt d'église, c'est-à-dire à l'entretien de l'édifice et du matériel.

L'Angleterre a longtemps conservé, avec le principe des religions d'État, l'intolérance propre à toutes les institutions religieuses de l'ancien régime : cette propension se révélait, dans l'ordre civil et politique, par des lois formellement hostiles aux dissidents. Ainsi, au commencement de ce siècle, les catholiques romains étaient exclus de toutes les fonctions publiques; les protestants non orthodoxes ne pouvaient être admis dans les corporations municipales ou au Parlement qu'en se soumettant à l'épreuve (*test*) de la communion selon le rite anglican; les juifs, de leur côté, n'auraient pu siéger

veyor, par ingénieur des ponts et chaussées; *Sheriff*, par préfet; *Magistrate* ou *Justice of the peace*, par magistrat ou juge de paix, etc.

Je m'écarte de cette règle : quand il existe en France une fonction équivalente : ainsi j'appelle le *Juror*, juré; *Bishop*, évêque; *Canon*, chanoine; *Dean*, doyen; quand on peut tirer de notre ancien régime une expression relative à une fonction analogue, maintenant supprimée : ainsi j'appelle le *Lord High chancellor*, grand chancelier; quand l'usage a fait adopter une traduction qui ne peut entraîner aucune idée fausse : ainsi j'appelle le *Lord chancellor of the Exchequer*, chancelier de l'Echiquier; etc.

Je recommande cette méthode aux personnes qui voudront bien entreprendre les monographies des constitutions sociales de l'Europe (53).

au Parlement qu'en prononçant un serment dont la formule n'était acceptable que par des chrétiens. Toutes ces lois restrictives ont été successivement abrogées[1] en 1828, en 1829 et en 1860. Cette admirable conquête, on ne saurait trop le remarquer, ne s'est pas produite, comme chez nous, au sein d'une société sceptique stimulée par la haine de la religion dominante plutôt que par l'amour de la liberté; elle a été accomplie par des législateurs fermement attachés à leur foi, convaincus que la grandeur de l'Angleterre était liée intimement à la prépondérance du culte officiel. Ce témoignage spontané de respect pour le droit des dissidents et des minorités est peut-être le plus grand titre de gloire de l'Angleterre moderne; c'est aussi l'un des plus sûrs indices de la supériorité de ses institutions.

Ces réformes donnent à peu près satisfaction au principe de la liberté de conscience; mais elles laissent encore à désirer en ce qui concerne l'égalité des cultes. Alors même qu'il serait admis qu'en matière de culte, l'État ne doit pas se déclarer incompétent, on aperçoit que l'Angleterre aurait encore des progrès essentiels à accomplir. Les lois qui proscrivent les corporations catholiques d'hommes[2] et la hiérarchie catholique[3] tombent, il est vrai, chaque jour en désuétude : l'équité exigerait qu'elles fussent formellement abolies. Les contribuables appartenant aux cultes dissidents, après avoir payé les deux impôts levés dans l'intérêt exclusif du culte officiel, doivent encore concourir par des contributions volontaires à l'entretien de leurs propres cultes; cette charge est d'autant plus lourde que ces derniers présentent en

[1] Les trois lois auxquelles je fais ici allusion sont désignées comme il suit dans la nomenclature anglaise : 9, Geo. IV, c. 17.—10, Geo. IV, c. 7. —23 et 24, Vict. c. 63.—En faisant cette première citation, je rappelle que chaque loi anglaise est désignée, d'abord par le numéro d'ordre de l'année du règne du souverain, puis par le numéro correspondant à l'ordre d'émission dans chaque session parlementaire.

[2] Réserve expresse, avec aggravation du régime antérieur, stipulée dans l'acte déjà cité : 10 Geo. IV, c. 7.

[3] Recrudescence de l'ancien esprit d'intolérance provoquée en 1851 par la bulle du Souverain Pontife, qui venait de rétablir en Angleterre la hiérarchie catholique. Voir l'acte dit : 14 et 15, Vict., c. 60.

Angleterre un nombre d'établissements supérieur d'un tiers environ à ceux des anglicans ; il serait donc juste d'arriver, sous ce rapport, à un traitement moins inégal.

En ce qui concerne les *church rates*, l'opinion semble être déjà fixée sur l'opportunité d'une réforme immédiate : cet impôt serait supprimé, et chacun, à l'avenir, contribuerait exclusivement aux besoins de son culte. La difficulté est plus grande pour les dîmes dont la suppression profiterait seulement à la propriété rurale : on entrevoit cependant la combinaison qui, en conservant cet impôt, en appliquerait aux divers cultes le produit, selon le vœu des propriétaires.

Il est dans la nature des choses que les institutions ecclésiastiques se modifient sans cesse pour rester en harmonie avec les convenances sociales : ainsi, par exemple, par suite des déplacements de population, certaines dignités perdent leur ancienne importance et d'autres deviennent de vraies sinécures, tandis que certaines fonctions ne suffisent plus aux besoins nouveaux qui se manifestent. L'Angleterre s'applique assidûment à réformer les abus de ce genre qui se perpétuent trop souvent en d'autres contrées. La commission ecclésiastique (*ecclesiastical commission*), composée surtout d'évêques, mais qui délibère sous la direction immédiate du Parlement, a pour mission de proposer toutes les réformes devenues nécessaires : grâce à cette active et prudente sollicitude, on a pu, depuis quinze ans, supprimer des fonctions inutiles et réduire, à la mort des titulaires, de trop gros traitements pour créer de nouvelles églises, pour assurer une rétribution plus convenable aux membres du clergé inférieur, et surtout pour doter de nombreuses écoles primaires fondées et surveillées par le clergé paroissial.

Ainsi que je l'ai déjà remarqué (49), ces institutions ont momentanément laissé sans appui les classes ouvrières, accumulées dans les manufactures qui ont été brusquement créées sur les bassins carbonifères ; mais elles ont maintenu des croyances fermes dans les antiques résidences de la classe dirigeante et des populations rurales ; elles ont donné, à quelques égards, aux mœurs de l'Angleterre une supériorité décidée sur celles du Continent. Cette bienfaisante influence

s'est surtout manifestée, au dernier siècle, chez les laïques et particulièrement chez les dissidents animés de la foi en Jésus-Christ; ce sont eux qui ont préservé la société anglaise du scepticisme qui fut alors propagé avec tant d'ardeur, sous l'inspiration des écrivains français, par la noblesse et par les souverains du Continent. Cette influence a même provoqué dans les mœurs du haut clergé anglican une réforme dont le besoin était encore manifeste il y a trente ans.

Le catholicisme n'a d'abord pris qu'une faible part à cette haute mission; il s'appliquait presque exclusivement à conserver au milieu des classes rurales de l'Irlande des croyances plus fermes qu'éclairées. Aujourd'hui, il aborde une tâche plus élevée et plus féconde : tout en continuant sa mission populaire, il commence à agir sur les esprits supérieurs; et il a eu la gloire d'opérer quelques brillantes conversions [1] parmi les savants d'Oxford, au foyer même de l'orthodoxie anglicane. Il contribue ainsi manifestement à relever la science et la ferveur chez l'Église dominante qui tire indirectement avantage de la liberté qu'elle a donnée. L'émulation assure d'ailleurs aux deux parties ses bienfaits habituels. Le clergé catholique s'élève aujourd'hui, en Angleterre, à la hauteur de ceux qui en France, en Belgique, en Allemagne, au Canada et aux États-Unis, sont en contact intime avec les protestants : comme ces derniers, il contraste par sa distinction et ses vertus avec les déplorables clergés auxquels le funeste appui de l'État refuse cette concurrence salutaire.

[1] Ces conversions sont un des symptômes les plus manifestes du progrès intellectuel et moral de la partie libérale des clergés catholiques de France, du Royaume-Uni, de Belgique, du nord de l'Allemagne et de l'Amérique du Nord. La partie peu éclairée et les écoles rétrogrades de ces mêmes clergés en exagèrent souvent la portée. Leurs vanteries, qui les abaissent au niveau de certaines sectes politiques, ont été justement qualifiées par un catholique éminent (13), car rien ne contribue davantage, avec la démoralisation des clergés méridionaux, à entraver cette œuvre de propagande. Je l'ai constaté cent fois en Angleterre et dans le reste de l'Europe : les protestants les plus éclairés ne se dissimulent pas le côté faible de leur organisation; et ils seront bien près de renoncer au schisme, le jour où il sera démontré par l'exemple d'une grande nation que le catholicisme se concilie avec la tolérance, avec la libre discussion, et, en général, avec les légitimes propensions de la civilisation moderne.

En ce qui concerne le régime de transmission de la propriété, l'Angleterre admet depuis longtemps la liberté absolue des donations et des testaments, le droit de substituer à deux degrés, et, dans le régime ab intestat, l'attribution des immeubles (*real estates*) à l'aîné avec le partage égal des biens mobiliers (*personal estates*) entre tous les enfants. La pratique suivie en cette matière par les classes supérieures est encore meilleure que ces principes, car elle corrige [1] en partie le régime ab intestat dont le double inconvénient (22) est d'attribuer expressément à l'aîné, et de ne point faire aux mères de famille devenues veuves une situation suffisamment digne. Cette pratique se résume habituellement dans les termes suivants : cession de gré à gré ou par ventes forcées aux personnes enrichies par leurs talents et leurs vertus, des domaines ruraux que ne peuvent conserver les anciennes familles manquant de discernement ou de moralité; transmission intégrale, dans les familles les plus recommandables, des terres, des habitations rurales et urbaines, des industries manufacturières et des clientèles commerciales; emploi judicieux des capitaux mobiliers, des contrats de mariage et des assurances sur la vie (27), pour concilier les avantages de cette transmission intégrale avec le bien-être des veuves et la fondation de nouvelles familles par les enfants qui ne sont point chargés de continuer les traditions paternelles.

Tous les partis politiques de l'Angleterre, nonobstant l'esprit de réforme qui les agite, considèrent comme étant à l'abri de toute discussion le principe de la Liberté testamentaire. Selon l'opinion usuelle, ce régime préserve la société de la corruption en permettant aux hommes mûrs de dominer les instincts sensuels et la propension à l'oisiveté de l'enfance et de la jeunesse; il concourt encore au même but et assure, en outre, la liberté civile et politique en permettant aux propriétaires ruraux de conserver leurs mœurs, avec leur indé-

[1] Le seul vice réellement organique qu'on puisse constater dans cette partie de la constitution britannique, parce que les mœurs n'y sauraient remédier, est la conservation, pour certains immeubles de l'Écosse, des substitutions perpétuelles; il sera vraisemblablement réformé avec le temps, comme il l'a été successivement dans le reste du Royaume-Uni.

pendance, au foyer domestique, et de résister aux mauvaises influences émanant, à certaines époques critiques, du gouvernement, du haut clergé, des professions libérales, et, en général, des classes agglomérées dans les villes. Sous ce rapport comme aux autres points de vue que j'ai souvent signalés dans cet ouvrage et qu'il serait superflu de reproduire ici, les hommes d'État de l'Angleterre classent, par ordre d'importance, leur régime de transmission immédiatement après le christianisme, et ils s'accordent à le désigner comme la seconde assise de la constitution sociale.

En ce qui concerne l'organisation du foyer domestique, j'ai souvent signalé l'Angleterre comme un modèle : parmi les traits les plus dignes d'éloge, je rappelle la spécialité, le comfort et la dignité de l'habitation; la liberté laissée aux jeunes filles sous la garantie du respect universel accordé à leur caractère et à leur faiblesse; le désintéressement et les sentiments d'affection qui président à la conclusion des mariages, la fécondité des unions, l'autorité conférée à la femme dans le gouvernement intérieur de la famille; la puissance acquise aux chefs de famille sur les enfants et les serviteurs; l'influence prépondérante exercée par l'âge mûr et la vieillesse sur l'éducation résultant de la pratique de la vie, et notamment le pouvoir qu'a le père de famille de choisir parmi ses enfants le plus digne de continuer la profession privée, la fonction publique et, en général, la tradition des aïeux.

Cependant, sous ces divers rapports, l'Angleterre ne l'emporte pas absolument sur tous les peuples du Continent; elle est même décidément inférieure à plusieurs d'entre eux par un détail essentiel, par ce qu'on pourrait nommer la vie intermittente du foyer domestique. L'héritier d'une famille anglaise établit d'abord son ménage en dehors de l'habitation où il est né et où il doit plus tard revenir : celle-ci se trouve donc momentanément privée des joies émanant des jeunes enfants pendant la période assez longue qui s'écoule entre l'essaimage de la précédente génération et la mort des vieux parents.

Cette lacune des mœurs anglaises se lie à des habitudes

peu sociables et déjà anciennes (30); elle jette sur les familles-souches de ce pays une tristesse qui se lie à l'une de ses maladies caractéristiques et qui contraste singulièrement avec la gaieté propre aux habitations du Continent où l'héritier s'établit dans la maison paternelle. Ce régime, à la vérité, donne plus d'indépendance aux jeunes ménages; mais il les prive d'appuis précieux, surtout en ce qui concerne l'assistance nécessaire aux jeunes mères et à leurs enfants, et il les condamne plus tard à l'abandon.

D'un autre côté, s'il nuit au bonheur individuel, ce régime ne compromet point essentiellement le rôle social de la famille. On peut donc, en résumé, considérer le foyer domestique comme la troisième assise de la constitution britannique.

Le régime du travail en Angleterre est supérieur sous beaucoup de rapports à celui des autres contrées : on voit généralement, dans le travail même, la vraie source de la considération publique; et l'on tire avantage de la richesse, non pour vivre dans l'oisiveté, mais pour choisir la profession la plus lucrative, la plus attrayante ou la plus honorable. Dans la plupart des existences anglaises, le travail est à la fois modéré et perpétuel : il commence avec la plus tendre jeunesse pour ne finir qu'à la mort; mais il laisse, chaque jour et un jour entier chaque semaine, des loisirs consacrés d'abord aux joies de la famille, puis à diverses occupations qui sont caractéristiques pour chaque catégorie sociale. Les classes inférieures recherchent les satisfactions physiques et notamment la consommation des boissons spiritueuses; les classes supérieures font de celles-ci un usage plus modéré qu'autrefois et s'adonnent de préférence aux exercices du corps, aux devoirs religieux et aux fonctions publiques. L'opinion classe généralement les professions selon l'ordre que j'ai indiqué (40) : elle place au premier rang celles qui assurent au pays ses principales ressources et qui garantissent le mieux les familles contre la corruption : à ces deux points de vue, elle n'a point cessé depuis le moyen âge d'attribuer la prééminence aux propriétaires ruraux, et ceux-ci s'en rendent de plus en plus dignes par leurs talents et leurs vertus.

Le sol de l'Angleterre est subdivisé en domaines agglomérés, au milieu desquels on retrouve peu de traces des enclaves, des villages à banlieue morcelée et des communaux indivis qui y abondaient encore au XVIIe siècle et dont les analogues entravent plus que jamais, en France, l'essor de l'agriculture (34). Cette bienfaisante transformation, accomplie avec le concours d'une multitude de lois [1] et de commissaires spéciaux sous l'active impulsion des intéressés, a plus contribué que les réformes politiques à l'affermissement de la constitution sociale : elle a été, à vrai dire, l'œuvre capitale des deux derniers siècles.

Les très-grands domaines vers lesquels se dirige habituellement l'attention des voyageurs, n'ont pas l'importance relative qu'on leur attribue dans plusieurs ouvrages. La valeur apparente des grandes propriétés est augmentée démesurément, dans les statistiques générales, par beaucoup de friches stériles, notamment dans le nord de l'Écosse, dans les montagnes situées vers la limite commune de l'Écosse et de l'Angleterre, dans celles qui occupent une grande partie du pays de Galles, enfin sur les plateaux tourbeux (*moors*) de l'Angleterre centrale. Les enquêtes locales que j'ai faites dans les plus fertiles contrées de l'Angleterre, m'ont presque toujours fourni des indications inattendues sur la multiplicité des moyens et des petits domaines. L'opinion classe souvent comme importants des domaines de 300 à 400 hectares assurant à leurs propriétaires de 25 à 50 mille francs de revenu. Dans la plupart des provinces, les domaines inférieurs à 100 hectares

[1] Ces lois n'ont pas eu seulement pour résultat de modifier l'assiette des domaines et de supprimer presque complétement la propriété indivise; elles ont modifié considérablement la proportion relative des trois régimes principaux de propriétés immobilières, savoir : les *freehold* qui ne sont grevés tout au plus que d'hypothèques et de rentes rachetables; les *copyhold* grevés de redevances perpétuelles, payées principalement en cas de transmission par décès ou vente; les *leasehold* cédées habituellement pour un temps considérable, souvent un siècle et plus, à charge de verser au cédant une somme une fois payée, de servir une rente annuelle, et, dans la plupart des cas, à charge de retour à la fin du bail (*lease*) avec toutes les constructions faites par le preneur. Les lois dont il est question ont surtout provoqué la transformation des *copyhold* en *freehold*, et ont eu, par conséquent, pour résultat de rendre la propriété plus libre.

sont fort nombreux; enfin les domaines d'une étendue moindre encore, de 40 hectares (100 acres), par exemple, abondent dans beaucoup de localités [1].

Indépendamment des constructions nécessaires à la culture, ces domaines sont habituellement pourvus d'une habitation qui forme la résidence permanente du propriétaire : c'est le foyer domestique proprement dit, où se succèdent les générations issues du fondateur, et où s'accumulent, depuis des siècles, non loin du tombeau de famille, les portraits, les actes et documents, les livres, les objets d'art et les objets mobiliers propres à perpétuer les traditions et, s'il y a lieu, l'illustration des aïeux. Il est toutefois fort commun de rencontrer des domaines qui se trouvent depuis moins d'un siècle dans la famille du propriétaire actuel. A ces habitations se trouvent attachés un verger, un potager, un parc et diverses dépendances rurales richement boisées, où l'on a mis en œuvre les ressources d'un climat difficile, tantôt avec une sévère économie, tantôt avec une splendeur princière, mais toujours avec un art infini, fruit de méditations séculaires, incessamment dirigées vers le même but. Ces dépendances se lient à une exploitation en régie ayant d'abord pour objet de pourvoir aux besoins journaliers de la famille, mais qui s'étend ordinairement au delà de ces limites. C'est dans ces conditions que se conservent, en s'améliorant sans cesse, ces admirables races de vaches laitières, de juments, de brebis, de truies, qui révèlent par un côté matériel la supériorité de l'Angleterre aux esprits les moins préparés à apercevoir les forces morales, causes premières de cette grandeur. C'est dans ces merveilleuses habitations rurales et, quoi qu'en pensent les écrivains politiques du Continent, dans les maisons modestes encore plus que dans les châteaux, que se trouvent surtout la force, le caractère distinctif, et pour

[1] Ces impressions suggérées par la simple vue des localités, sont confirmées par l'évaluation suivante, présentée à la Chambre des communes, par M. Disraéli. Selon lui, il existe, dans le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande, 2,000 très-grands propriétaires ayant moyennement 5,000 hectares, et 248,000 grands, moyens et petits propriétaires, ayant moyennement 80 hectares.

tout exprimer d'un mot, la nationalité de l'Angleterre. Ces habitations offrent toujours à l'étranger une hospitalité généreuse et un décorum en harmonie avec les mœurs du pays. J'y ai cependant regretté, je l'avoue, la simplicité et la bonhomie qui subsistent encore en Suède, en Danemark, en Allemagne, etc., et dont on peut voir encore les derniers vestiges dans nos anciennes résidences rurales.

Les propriétaires les plus riches, ayant, comme je l'expliquerai plus loin, à remplir des fonctions publiques, qui les appellent périodiquement à Londres et au chef-lieu de la province, y possèdent pour la plupart des habitations; mais celles-ci ne sont jamais assimilées au foyer rural : les actes importants de la vie ne s'y accomplissent pas; elles sont relativement exiguës et peu ornées; tel propriétaire qui jouit à la campagne d'une habitation dont se contenterait un prince souverain du Continent, occupe à Londres, pendant la session du Parlement, une petite maison que dédaignerait chez nous un boutiquier enrichi; il n'hésite même pas, aux époques où il n'en fait pas usage, à la louer à des étrangers, garnie du mobilier.

Quelques propriétaires exploitent en régie leurs domaines; mais ils se contentent pour la plupart d'une réserve annexée à leur parc, et louent le surplus, moyennant une rente annuelle en argent, à une admirable race de fermiers, qui occupe dans la constitution britannique une situation influente. Les rapports mutuels des deux classes sont excellents : les propriétaires les plus recommandables tiennent à honneur de conserver les générations successives des mêmes fermiers, sans être liés par aucun bail, ce qui implique des sentiments et des rapports sociaux dont la tradition se perd de plus en plus sur le Continent. Les propriétaires ruraux possèdent habituellement les chaumières occupées par les ouvriers permanents attachés aux travaux de leurs domaines; beaucoup de grands propriétaires possèdent, en outre, les habitations des bourgs enclavés dans leurs terres, et groupant le marché, les auberges, les métiers et les diverses professions usuelles ou libérales nécessaires à un district rural couvert d'une population nombreuse et aisée.

En vertu de concessions déjà anciennes, la majeure partie de la propriété minérale est attribuée aux particuliers qui peuvent la transmettre, indépendamment de la propriété de la surface. Elle est en partie dans les mains des grands propriétaires ruraux qui exploitent rarement en régie et concèdent, à charge d'une redevance proportionnelle à la quantité de minéraux extraits, le droit d'exploiter les mines et les carrières. De grandes fortunes sont fondées sur les redevances ainsi fournies par les mines métalliques des comtés de Cornouailles, de Devon et de Flint, du Cumberland, du Northumberland, et par les mines de houille et de fer du Northumberland et du Durham, du Yorkshire, du Lancashire, du Shropshire, du Staffordshire et du sud du pays de Galles.

Enfin, les grands propriétaires ruraux jouissent, pour la plupart, du revenu de capitaux mobiliers engagés dans les fonds publics, dans les banques et dans une multitude d'entreprises locales placées sous leur patronage. Les maisons solidement établies ont, chaque année, un excédant considérable des recettes sur les dépenses : la partie de cet excédant qui n'est pas réclamée par les améliorations foncières est attribuée sous forme d'annuités à une compagnie d'assurances sur la vie (27), chargée de payer des dots aux enfants puînés et un douaire aux veuves. Lorsque la situation de ces derniers est ainsi assurée, conformément aux stipulations du contrat de mariage, la totalité des biens peut être attribuée par testament à l'héritier, et la transmission s'opère ainsi sans aucun ébranlement d'une génération à l'autre.

Cette organisation confère naturellement au propriétaire, dans la localité qu'il habite, une influence prépondérante; celle-ci, toutefois, ne pourrait dégénérer en oppression. Le propriétaire n'abuse point de sa situation, parce qu'il a des ménagements à garder devant l'opinion qui se fait jour régulièrement dans les élections où se confèrent certaines fonctions fort enviées, et dans une multitude de solennités locales dont la présidence est recherchée; parce qu'il a besoin de garder ses bons tenanciers; et, en général, parce qu'il a plus d'intérêt à obtenir les suffrages de la population que celle-ci n'en a à gagner sa bienveillance. Il est donc porté

à faire usage de ses nombreux loisirs pour se concilier la faveur publique; et il y réussit, surtout, en contribuant de sa personne et de sa bourse à l'organisation du culte, de l'assistance, de l'enseignement primaire, de la police locale et des voies de communication. C'est grâce à cette constante sollicitude des propriétaires résidents, que certaines voies exclusivement rurales se trouvent aujourd'hui empierrées, bordées de trottoirs et éclairées au gaz, avec la même perfection que les voies urbaines. Les personnes de cette condition entreprennent souvent des voyages de plaisir sur le Continent; ayant une connaissance approfondie de tous les besoins d'une population, ils sont parfaitement préparés à faire leur profit des bonnes institutions qu'ils peuvent rencontrer, et c'est ainsi qu'une multitude d'améliorations morales ou matérielles sont journellement importées dans les moindres localités du Royaume-Uni, où leur origine exotique se révèle souvent aux yeux exercés.

Les résidents ruraux ne sont pas obligés comme les habitants des villes de gaspiller leur temps d'une manière improductive; après avoir rempli les devoirs privés que je viens d'indiquer, ils peuvent encore consacrer de longs loisirs à une multitude de fonctions publiques appartenant aux services de la Paroisse, de l'Union de paroisses, du Comté et de l'État. N'ayant à désirer que la considération publique, ils sont naturellement portés à les remplir à titre gratuit; et, d'un autre côté, dans l'admirable régime financier que j'esquisserai plus loin (57), et dans lequel l'impôt se trouve autant que possible rapproché de la dépense, les populations qui supportent directement le poids des charges locales, apprécient vivement les avantages de cette gratuité. La libre transmission des biens et sa conséquence immédiate, le classement hiérarchique des capacités, assurent donc aux moindres subdivisions du Royaume-Uni, le bienfait d'un bon gouvernement local, la modération de l'impôt, et, ce qui résume tout, l'harmonie des intérêts.

La pratique de ces devoirs publics ou privés impose au propriétaire foncier une existence laborieuse; elle suffit habituellement pour maintenir, dans la ligne du devoir, les

héritiers des riches maisons souches. Ceux qui s'en écartent voient le vide se faire autour d'eux et l'influence passer à une maison voisine; cette déchéance rend bientôt leur situation intolérable, et ils se trouvent à la fin conduits à céder leur domaine à quelque parvenu plus digne de remplir les hautes fonctions qu'y attache l'opinion publique. L'opinion se montre, au contraire, sympathique à l'héritier qui tente de relever une vieille maison de la décadence où son père l'a fait tomber.

Quant aux autres rejetons de la famille, ils se trouvent soumis jusqu'à l'époque où ils embrassent une carrière, à l'influence de l'ordre social le plus parfait qu'on ait observé jusqu'à ce jour; plus que leur aîné, ils se trouvent stimulés au travail par le désir de conquérir une situation indépendante, et ils réussissent souvent à se créer une fortune plus brillante. Les enfants puînés des familles rurales fournissent un excellent personnel pour le recrutement de l'Église, de l'armée, de la flotte, de la magistrature, de la haute administration métropolitaine et coloniale, pour la fondation de nouvelles maisons vouées à l'industrie manufacturière et au commerce, et enfin pour les colonies qui offrent aux activités les plus ardentes un débouché sans limites.

Aucune autre classe de la société ne saurait prétendre, en quelque lieu que ce soit, à jouer un pareil rôle. Naturellement portés vers le bien, les propriétaires résidents possèdent au suprême degré l'aptitude sociale par excellence, celle qui consiste à conjurer le mal; et si une suite de mauvais souverains soumettait l'Angleterre aux funestes influences que le dernier siècle de l'ancien régime a fait peser sur la France, on peut prévoir que ses races rurales suffiraient seules à la défendre de la contagion. C'est véritablement en elles que se personnifient aujourd'hui les plus hautes qualités de l'Angleterre : l'aptitude à réprimer la corruption émanant des mauvais agents de l'autorité, l'amour de la liberté, de la hiérarchie et de la tradition, la propension aux innovations et aux réformes, le respect de l'opinion publique.

Les classes adonnées aux manufactures et au commerce accroissent incessamment par leurs richesses et leurs tra-

vaux la prépondérance de l'Angleterre. Le développement extraordinaire qu'elles prennent de nos jours est dû à la fois, et aux riches bassins carbonifères qui fournissent à leurs entreprises la force, l'outil et la chaleur, et aux excellentes mœurs qui fécondent ces moyens d'activité matérielle. Encore plus que les classes rurales, elles trouvent leurs principaux moyens de succès dans la Liberté testamentaire et la fécondité; chaque commerçant, en effet, a le pouvoir de choisir parmi ses nombreux enfants, de dresser, puis de s'associer l'homme le plus capable de continuer une œuvre exigeant la réunion de plusieurs aptitudes éminentes. De là ces solides maisons, appliquées sans relâche pendant une suite de générations à la poursuite d'une même entreprise sur le sol britannique et dans les contrées les plus lointaines. L'opinion leur accorde un appui énergique pour assurer autant que possible à l'intérieur et au dehors la réussite de leurs affaires privées: mais pendant longtemps elle ne leur a guère laissé prendre part au gouvernement de la chose publique.

La réforme de 1833 [1] a modifié, sous ce rapport, l'ancien ordre de choses; elle a admis à la Chambre des communes, dans des proportions plus larges que par le passé (60), les représentants des grandes cités commerciales et manufacturières. Mais la constitution ainsi amendée, selon le progrès des temps, reste assise sur ses anciennes bases. Les propriétaires ruraux qui composent presque exclusivement la Chambre des pairs, conservent dans l'autre Chambre une prépondérance réelle. Cette situation doit vraisemblablement se maintenir. Les diverses catégories de commerçants ont souvent, en effet, des intérêts exclusifs et par suite divergents; elles sont donc parfois moins disposées à se concerter entre elles qu'avec les propriétaires ruraux plus identifiés avec la chose publique et qui, sauf en quelques cas spéciaux, s'offrent comme alliés à toutes les professions. La propriété rurale n'est, d'ailleurs, fermée à aucune d'elles; et, en Angleterre comme ailleurs, elle se présente comme

[1] Loi dite : *English reform act*, 2 et 3 Will. IV, c. 70.

le couronnement de toutes les carrières parcourues avec succès.

L'opinion se montre, en Angleterre, très-bienveillante pour les mérites qui se révèlent dans les professions libérales; on se plaît à payer généreusement les travaux et les services des ingénieurs, des savants, des hommes de lettres, des artistes, des médecins et des légistes, mais on se garde, en général, de leur attribuer en dehors de la spécialité professionnelle, une part d'influence dans le gouvernement de la Paroisse, du Comté ou de l'État.

Les professions qui, à première vue, semblent avoir avec l'art de gouverner une connexion intime, celles de l'avocat et du journaliste par exemple, même lorsqu'elles sont remplies avec distinction, sont rarement un titre devant les électeurs chargés de choisir les membres de la Chambre des communes; les grandes villes où leur influence pourrait le mieux s'exercer, leur préfèrent presque toujours, à défaut des hautes notabilités de l'administration urbaine, de simples commerçants enrichis. La situation change, lorsque, parvenues à la richesse, les personnes adonnées aux professions libérales font l'acquisition d'un domaine rural; mais, dans ce cas même, l'opinion incline habituellement à penser qu'en raison de la direction exclusive donnée antérieurement à leurs travaux, elles rempliraient les fonctions publiques avec moins de discernement que les propriétaires ruraux de vieille souche initiés dès le début de leur carrière à tous les intérêts de la Paroisse et du Comté.

J'ai déjà cité les meilleures associations de l'Angleterre, et je puis maintenant signaler en peu de mots les institutions de ce genre qui y tombent en désuétude et celles qui tendent encore à s'y développer. Les anciennes communautés de travailleurs et les corporations fermées, de toutes professions, ont complétement disparu, et on trouve à peine quelques vestiges de biens ruraux exploités à titre indivis par des Paroisses. L'opinion considère ces institutions comme incompatibles avec l'esprit moderne. Les ouvriers eux-mêmes, tout en suivant avec sollicitude les agitations françaises de 1848, ont tout d'abord condamné les tendances de leurs

confrères parisiens (43). Les théories plus générales ayant pour but d'organiser l'association à la fois dans le travail et dans la vie domestique (43) ont été repoussées plus vivement encore par toutes les classes de la nation anglaise.

Les sociétés par actions se développant, sans priviléges, dans un régime de droit commun, abordent journellement des champs d'activité inaccessibles aux générations précédentes : loin d'empiéter sur l'activité individuelle, elles lui cèdent leurs moindres domaines (45) à mesure que les familles deviennent plus riches et plus entreprenantes.

Le caractère obligatoire de l'assistance des pauvres rend moins bienfaisantes qu'elles ne le sont ailleurs, dans le régime de la charité privée, les nombreuses associations ayant pour objet de soulager la misère ou d'en tarir les sources. En revanche, les corporations vouées à l'enseignement supérieur et à la culture des sciences et des lettres ne sont surpassées chez aucune autre nation; et l'on peut considérer comme au-dessus de toute comparaison celles qui tendent à combattre l'erreur ou à mettre en évidence la vérité dans l'ordre politique et moral.

L'art de la parole s'emploie avec une fécondité incomparable à répandre cette vérité jusque dans les classes les moins lettrées; et tout concourt, dans la vie anglaise, à provoquer ce genre de propagation. Toutes les réunions sortant du cercle de la vie domestique, sont l'occasion de discours où se traite la question du jour et qui constituent dans leur ensemble une des branches les plus curieuses de la littérature nationale. Les orateurs qui y réussissent le mieux sont depuis longtemps classés par l'opinion publique; ils président ces solennités, dirigent les discussions et y maintiennent par leur ascendant le respect des convenances. On trouve dans les moindres localités et dans les professions les plus communes des orateurs inspirés par le bon sens et la connaissance approfondie du sujet : leur influence écarte naturellement ces orateurs de profession, sans expérience et sans principes, prêts à défendre toutes les causes, dont le rôle est si funeste dans les milieux sociaux où les hommes ayant la connaissance des faits ne sont point préparés à soutenir ce genre de luttes.

On n'exige point toutefois que les orateurs se tiennent absolument dans les limites d'une froide raison : la faveur publique est ordinairement acquise à ceux qui s'écartant des lieux communs donnent à leurs discours ce tour original et légèrement frondeur que le mot anglais *humour* peut seul exprimer; et l'opinion admet volontiers que, dans la forme, on dépasse un peu le but pour le mieux signaler.

C'est ainsi qu'une idée neuve qui sur le Continent resterait inutilement enfouie dans le livre où elle s'est produite, se fait jour tout d'abord en Angleterre, et provoque dans les institutions publiques ou privées une réforme utile. Les associations, qui réunissent périodiquement, dans un but libéral, toutes les classes vouées aux professions usuelles et qui y propagent à la fois les idées saines et l'art de les exprimer, sont donc pour la constitution britannique un précieux moyen de stabilité et de progrès.

La presse quotidienne est l'auxiliaire naturel de cette classe dirigeante qui propage incessamment, dans tous les rangs de la société, avec le contrôle de l'opinion publique, les idées qu'il importe de faire prévaloir. Elle offre un concours analogue à une autre catégorie d'hommes éminents qui n'exerçant point de fonctions publiques et ne disposant pas d'une clientèle d'auditeurs, émettent leurs idées dans des livres spéciaux ou dans des revues périodiques jouissant d'une renommée universelle. Les journaux anglais les plus répandus se contentent, en général, de ce rôle modeste, sans avoir la prétention, comme certains grands journaux du Continent, de devenir un des pouvoirs de l'État, et de professer constamment, pendant une suite de générations, une doctrine qui leur soit propre. Ils ne restent point étrangers aux luttes des partis qui se disputent l'influence et le pouvoir; l'esprit des spéculations conseille même à tout nouveau journal de flatter le parti où il espère trouver la meilleure clientèle : mais le bon sens public l'oblige habituellement à être l'organe plutôt que le directeur des notabilités qui disposent de l'opinion; et c'est seulement lorsque les pouvoirs établis manquent à leur devoir que la presse supplée à ces défaillances et entreprend une mission plus élevée.

Le vrai moyen de succès pour un journal anglais est de fournir à ses abonnés des renseignements utiles à l'administration des affaires privées, des récits propres à développer chez eux l'éducation et le sens moral, enfin des faits à l'aide desquels ils puissent se former eux-mêmes une conviction sur les questions dont l'opinion se préoccupe. Quant à la discussion des doctrines, elle n'occupe dans le journal qu'une place peu considérable; et, à ce sujet, le lecteur tient moins à connaître celles du rédacteur, que les avis contradictoires, et longuement motivés, des notabilités compétentes. De là, les habitudes de discussion loyale dont l'expression (*fair play*) est presque caractéristique pour la polémique anglaise, et qui oblige, en général, l'écrivain le plus passionné à citer d'abord textuellement les opinions qu'il prétend combattre. On ne serait pas fondé à conclure de ces habitudes que les journalistes anglais sont plus moraux ou plus intelligents que ceux du Continent : comme ces derniers, ils sont plus désireux de conquérir des abonnés que d'exercer un sacerdoce; ils ne se font même pas faute, quand l'opinion ne s'y oppose point, de constituer quelquefois des coteries exclusives et peu libérales. Mais ils s'adressent à une société peu travaillée par les discordes civiles et qui pour chaque question controversée tient plus à connaître la vérité qu'à voir flatter ses passions. Peut-être même y a-t-il lieu de signaler chez les journalistes anglais de l'Angleterre comparés à ceux du Continent, en balance de l'habileté professionnelle, une certaine infériorité scientifique et littéraire qui paraît être la conséquence du régime d'enseignement et de l'organisation sociale des deux régions.

En France et en Allemagne, des jeunes gens d'une aptitude éminente qui eussent trouvé dans les professions usuelles une brillante carrière, sont poussés, grâce aux encouragements de l'État, vers l'enseignement supérieur, qui devient pour eux une impasse; ne pouvant se créer aucune situation au lieu natal, n'ayant d'autre débouché que les rangs inférieurs de l'administration publique, ils se trouvent naturellement portés vers le journalisme, qui semble leur offrir un emploi plus lucratif de leurs talents. En Angleterre,

au contraire, les jeunes gens ne subissent qu'en vue d'une carrière assurée les dépenses considérables de l'enseignement supérieur : les plus habiles se font immédiatement remarquer dans une multitude de fonctions ou de corporations locales; et ils trouvent bientôt dans la Paroisse, dans le Comté ou dans l'État des situations dominant de très-haut celle d'un rédacteur de journal. Le rôle éminent de la presse anglaise ne saurait donc être attribué à la supériorité de ses journalistes : il n'est que le reflet de celle du public.

On commet également une grande erreur, lorsqu'on attribue directement la force de la constitution britannique à la liberté de la presse : celle-ci contribue admirablement à réprimer les abus, à combattre l'erreur et à propager la vérité; mais elle est moins une cause qu'un effet. Les légistes anglais les plus compétents affirment que le régime légal de la presse serait fort rigoureux si les mœurs ne le laissaient tomber en désuétude, et qu'il autoriserait au besoin les sévérités que pourrait réclamer l'opinion, en présence de quelque nécessité publique. Le caractère bienfaisant de la presse ne résulte donc point, en Angleterre, d'un texte de loi, mais des mêmes vertus publiques ou privées qui y donnent tant de fécondité aux régimes des testaments, du travail et de l'association.

En ce qui concerne l'ensemble des rapports privés, l'Angleterre est la nation qui réussit le mieux à fonder sa hiérarchie sur la vertu, le talent et la richesse. Bien inspirée par le soin de sa grandeur, elle conserve autant que possible à chaque famille l'illustration ou l'influence attachées par les aïeux au foyer domestique; mais la part ainsi faite au passé n'entrave l'essor d'aucune force chez les générations contemporaines. Sauf une seule exception (60) que l'opinion admet comme justifiée par l'intérêt public, l'autorité n'est jamais conférée par privilége aux vieilles familles; leurs rejetons peuvent compter au début de leur carrière sur la sympathie publique, mais ils ne la conservent qu'en faisant preuve d'aptitude personnelle. Au milieu de l'ardente concurrence qui règne dans toutes les branches d'activité, la prépondérance reste définitivement attribuée sans distinction de caste,

aux professions utiles, aux talents reconnus, aux fortunes honorablement acquises. Aujourd'hui plus encore qu'au temps où Montesquieu faisait la même remarque, tous les hommes y deviennent égaux en s'élevant par leur mérite; et ce recrutement spontané de la classe dirigeante se trouve singulièrement aidé par l'organisation du travail et de l'association.

Cependant l'ordre social, bien établi au milieu des classes rurales, est profondément troublé chez la plupart des populations manufacturières : sous ce rapport, on peut justement reprocher à l'Angleterre d'avoir créé le paupérisme (49), l'un des désordres les plus honteux de notre temps. Malgré les réformes accomplies depuis 1833, l'Angleterre reste jusqu'à présent le principal foyer de la contagion; elle ne cesse pas de la propager par ses trois principaux véhicules : le régime des engagements momentanés; l'abaissement de la mère de famille à la condition d'ouvrier; l'abandon du patronage laissant les familles exposées sans défense à tous les maux naissant du vice et de l'imprévoyance. L'Angleterre, qui dispose de tant de moyens de réforme, encourt par ces déplorables exemples une grande responsabilité devant l'Europe; et ses classes dirigeantes qui comprennent si bien pour elles-mêmes la nécessité de l'ordre moral, n'en auront peut-être pas privé impunément, pendant un demi-siècle, les populations placées sous leur dépendance. Je montrerai bientôt (56), au surplus, que le contre-coup de ce désordre se révèle par la taxe des pauvres, la seule tache qu'on puisse signaler au milieu des institutions du gouvernement local, que je vais décrire dans les quatre paragraphes suivants.

Cette partie de la constitution britannique est peu connue en France : elle diffère beaucoup de celles qu'on prétend fonder sur des Codes immuables; et elle concilie diverses tendances que l'on considère ailleurs comme incompatibles. Le gouvernement local de l'Angleterre repose surtout sur la coutume, et il conserve souvent, dans ses vieux cadres de noms et de costumes, les formes du moyen âge. Il est cependant imbu plus que tel autre gouvernement de fraîche date, des meilleures propensions de l'esprit moderne; et celles-ci

se font jour incessamment par de bienfaisantes réformes. Modifié chaque année dans ses principes et dans sa pratique, pour satisfaire à tous les besoins légitimes, il reste cependant inébranlable parce qu'il s'appuie sur le dévouement des citoyens unis par une commune pensée de bien public; parce qu'il s'incarne, en quelque sorte, dans une classe dirigeante attachée au sol, incorporée à la population, identifiée avec tous les intérêts du pays.

55. — APERÇU DE LA PAROISSE RURALE ANGLAISE.

La Paroisse rurale anglaise est la moindre unité du gouvernement local : c'est une circonscription territoriale déterminée par la coutume ou par des décisions émanant de la commission ecclésiastique (54), de l'évêque (54) et du conseil privé (60); elle a habituellement pour centre l'église consacrée au culte anglican, et elle réunit les familles qui y pratiquent en commun les exercices de piété.

Dans l'ancien régime, la Paroisse possédait diverses sortes de propriétés et avait d'assez nombreuses attributions; mais depuis deux siècles, le mouvement social tend incessamment à les restreindre. En général, elle ne possède aujourd'hui que l'église, le cimetière et les voies publiques, et ses attributions spéciales se réduisent aux trois services ayant pour objet l'entretien de ces immeubles. Il y a maintenant une tendance prononcée à enlever aux Paroisses la partie du service des routes qui lui appartient; si cette réforme préparée par une loi récente (57) s'accomplit, la Paroisse, revenue en quelque sorte à son point de départ, n'aurait plus guère d'autre lien que le service religieux; elle ne serait plus, à vrai dire, qu'une institution privée, lorsque l'Angleterre cesserait de classer la religion au nombre des services publics.

Si la Paroisse rurale d'Angleterre voit progressivement diminuer son humble empire, elle conserve fermement le droit de gouverner ce qui lui reste, sans subir le contrôle des autorités préposées aux circonscriptions d'un ordre plus élevé. Cette souveraineté de la Paroisse anglaise, exercée

dans un domaine circonscrit, est le trait de mœurs qui m'a le plus frappé au début de mes études; je l'ai retrouvé habituellement dans les provinces slaves, scandinaves et allemandes, dans les Pays-Bas, en Suisse, en Italie et en Espagne, c'est-à-dire dans la majeure partie de l'Europe. Ce régime est à peu près le contre-pied de celui qui tend à s'établir en France, où l'on se plaît à multiplier les attributions des communes rurales (65), en étendant également la direction et le contrôle exercés par les autorités supérieures.

Le corps souverain de la Paroisse se nomme *Vestry*, d'après le nom de la sacristie où il se réunit dans beaucoup de localités. Il est formé de tous les habitants prenant part au payement des taxes que la Paroisse doit à la fois recueillir et employer. Cette capacité se mesure au taux du loyer (*rent*) des immeubles possédés ou occupés par la famille; et ce taux lui-même est déterminé annuellement par un rôle dressé selon des formes légales (57) offrant toute garantie aux intéressés. Les contribuables taxés pour un revenu inférieur à 1,250f, disposent d'une voix dans les réunions du Vestry; une voix de plus est accordée pour chaque supplément de revenu[1] de 500f, sans que le nombre total de voix puisse jamais dépasser six; ce maximum du droit de vote est donc habituellement acquis aux citoyens possédant ou occupant dans la paroisse des immeubles d'une valeur locative de 3,750f. Les taxes sont toujours proportionnelles à cette évaluation, qui correspond au revenu imposable du cadastre français.

L'État n'intervient aucunement dans l'emploi des taxes levées par la Paroisse, mais il fixe la destination qui peut

[1] Rapport déjà cité, présenté aux Chambres de Belgique. — Les chiffres de cette nature que j'ai recueillis dans le cours de mes voyages en Angleterre, ne se sont pas toujours trouvés d'accord avec ceux qu'indiquent d'autres ouvrages, écrits à une époque comparativement récente, et où l'on a pu tenir compte de modifications introduites dans ces derniers temps par les actes du Parlement. Dans les cas où j'ai constaté un tel désaccord, j'ai adopté, en citant mon autorité, les chiffres qui m'ont paru le plus dignes de confiance. La constitution britannique est très-variable dans ses détails, bien que fixe dans son esprit (61) : et là se trouve la principale difficulté de toute étude approfondie sur ce sujet.

leur être donnée et le maximum qu'elles ne peuvent dépasser. Il règle, en outre, par des lois générales, les garanties que les individus peuvent invoquer contre les décisions de la majorité et les actes de ses agents. Il laisse, en un mot, aux Paroisses une véritable souveraineté; mais il restreint fermement les limites où elles s'exercent pour garantir de tout empiétement les droits de la nation et ceux de l'individu.

Le Vestry a toute autorité sur les trois services indiqués ci-dessus; il ne l'exerce jamais directement, afin d'éviter la discorde et les pertes de temps; d'un autre côté, il ne la délègue jamais à un seul agent, afin de conjurer autant que possible les excès de pouvoir, et il constitue toujours au moins deux autorités.

En ce qui concerne le culte orthodoxe, le Vestry se réunit annuellement pour contrôler les opérations financières et pour nommer le Churchwarden (54) qui, en se concertant avec le collègue nommé par le ministre, doit l'année suivante lever l'impôt (*church rate*) et en faire emploi pour le service de l'Église. Il nomme, en outre, dans la plupart des cas, un comité spécial (*burial board*) pour la surveillance du service des inhumations et l'entretien du cimetière.

En ce qui concerne les chemins paroissiaux, le Vestry institue un fonctionnaire spécial, nommé *Highway surveyor* ou *Waywarden*, tenu comme les Churchwardens de remplir gratuitement son service pendant une année. Le Highway surveyor doit posséder en propre un immeuble donnant un revenu annuel de 250f, ou occuper un immeuble d'un loyer de 500f, ou enfin posséder une propriété mobilière de 2,500f. Il est passible d'une amende de 500f s'il refuse de remplir le devoir que l'élection lui a imposé. Indépendamment de sa mission principale, le bon entretien des chemins paroissiaux, il a diverses obligations imposées par la loi organique de 1836 (5 et 6 Will. IV, c. 50), notamment celle de placer à tous les carrefours des inscriptions indiquant le chemin aux voyageurs. Plusieurs paroisses peuvent se réunir pour entretenir en commun leurs chemins, et elles peuvent employer pour ce service des agents salariés. Une taxe spéciale

(*Highway rate*) est votée par le Vestry pour l'entretien des chemins; elle est levée et employée sous la surveillance de l'agent spécial.

Dans la pratique, cette organisation de la Paroisse rurale se simplifie singulièrement sous l'influence de l'intérêt qu'ont toutes les autorités paroissiales à réduire les dépenses qu'elles payent directement, et surtout à épargner leur temps. L'expérience a indiqué une multitude de combinaisons fort efficaces, surtout dans les pays de grande propriété. Je connais telle Paroisse où un Churchwarden, devenu inamovible par la confiance de ses concitoyens, entretient, de concert avec le ministre, l'église et le cimetière sans recourir à l'impôt, avec le revenu d'une ancienne dotation et avec les subsides fournis par les familles pour les emplacements occupés dans l'église et le cimetière. J'en connais une autre, où deux fermiers formant les seuls contribuables de la Paroisse, entretiennent tous les chemins, sans lever d'impôt et sans rendre aucun compte, avec leurs ouvriers et leurs attelages, sans autre contrôle effectif que celui du public intéressé à jouir d'une bonne viabilité.

La Paroisse rurale, après avoir pourvu à l'administration de ses propres affaires, est tenue de seconder, comme je l'indique dans les paragraphes suivants, les autorités d'un ordre plus élevé dans l'exécution de certains services. Quelques-uns de ceux-ci, et notamment l'assistance des pauvres et la tenue des registres de l'état civil, ont été enlevés à la Paroisse pour être rattachés à une circonscription plus étendue; d'autres services, tels que l'évaluation du revenu imposable des immeubles, et la confection des listes d'électeurs pour la nomination des membres de la Chambre des communes, ont toujours été accomplis sous la haute direction de l'État et du Comté.

En même temps qu'on a toujours défendu la Paroisse contre les empiétements des autorités supérieures, non justifiés par l'intérêt public, on n'a jamais permis qu'elle entreprît rien contre le domaine de la vie privée. C'est ainsi, par exemple, que le Vestry laisse toujours aux familles, aux associations privées ou aux dépositaires de dons et legs, le

soin de pourvoir à leur gré aux cultes dissidents et à l'enseignement primaire; elle leur laisse également toute liberté pour rattacher ces services à des circonscriptions territoriales plus étendues que celle de la Paroisse.

56. — APERÇU DES UNIONS ANGLAISES DE PAROISSES.

L'Union est une circonscription territoriale intermédiaire entre la Paroisse et le Comté, ayant pour centre le *Workhouse* (maison de travail), c'est-à-dire l'établissement auquel se rattache principalement, d'après les règlements nouveaux, le service de l'assistance des pauvres. Elle a été instituée en 1834 par une loi (5 et 6, Will. IV, c. 76) qui lui a attribué ce service, confié jusque-là aux Paroisses. Elle a été créée à titre d'essai, et elle garde encore un caractère provisoire après avoir été amendée et prorogée par une multitude de lois. Il existe 627 Unions [1] groupant chacune en moyenne 23 Paroisses ; le service de l'assistance continue, en outre, à s'exercer séparément dans 139 Paroisses, où une réforme avait été antérieurement accomplie.

Le service de l'assistance se présente avec des caractères différents dans les diverses constitutions sociales, bien qu'il soit pour chacune d'elles un élément essentiel. L'Angleterre est la contrée d'Europe où ce service est le moins lié à la vie privée, où il réclame les sommes les plus considérables, où, par conséquent, il prend au plus haut degré le caractère d'une institution publique. C'est par ce régime que se révèle le vice principal des rapports sociaux de l'Angleterre; si, de plus, on tient compte des vicissitudes que l'institution a subies depuis trois siècles et de l'incertitude qui, après une si longue expérience, pèse sur son avenir, on comprendra que la difficulté est aujourd'hui plus grande que jamais.

La législation compliquée qui régit l'assistance des pauvres a pris naissance, en Angleterre, au milieu de la corruption qui se développa, au XVI[e] siècle, sous la dynastie des Tudors,

[1] J'ai recueilli, à ce sujet, à diverses époques, des chiffres différents; les trois chiffres que je rapporte ici sont extraits du rapport belge déjà cité.

encore plus qu'elle ne se produisit en France sous la dynastie des derniers Valois (9). La classe dirigeante manqua alors doublement à son devoir envers les pauvres en dilapidant les fondations catholiques antérieurement appliquées à leurs besoins et en abandonnant, par suite de la résidence habituelle des nobles à la cour luxueuse de Henri VIII, les antiques traditions de patronage. Pour remédier d'abord aux désordres qui furent la conséquence naturelle de cet abandon des pauvres, la classe dirigeante ne trouva, dit-on, d'autre moyen que de mettre à mort [1] les vagabonds qui troublaient l'ordre public. Un gouvernement plus régulier s'étant établi, vers la fin du règne d'Élisabeth, on comprit la nécessité d'imposer aux riches les pratiques d'assistance qui ne sortaient plus spontanément des inspirations de l'esprit chrétien.

Telle fut l'origine de la loi organique de 1601 (43, Eliz., c. 2). Cette loi enjoignait aux propriétaires et aux tenanciers de chaque Paroisse de fournir des moyens d'existence aux personnes de cette Paroisse hors d'état de s'en procurer elles-mêmes. Elle confiait aux contribuables obligés de supporter cette charge le soin de choisir des officiers nommés *Overseers* qui, au nombre de trois ou quatre, se concerteraient avec les Churchwardens (54) pour lever l'impôt nécessaire et distribuer les secours; elle prescrivait le travail aux pauvres secourus qui en seraient capables; elle posait en principe que la taxe des pauvres serait proportionnelle à la valeur locative des immeubles occupés; elle réglait les moyens de contrainte à employer contre les contribuables récalcitrants; elle assurait enfin à ces derniers les garanties nécessaires contre une taxation injuste.

Ces principes fondamentaux du système n'ont pas cessé depuis lors d'être en vigueur, mais ils ont subi dans l'application des changements considérables et qui, d'une époque à l'autre, ont notablement modifié le caractère de l'institution.

Dans l'origine, les personnes obligées de payer la taxe et d'en opérer la répartition, songèrent peu à imposer le travail aux indigents secourus; mais elles comprirent bientôt

[1] Je cite sous toute réserve ce trait, qui m'a été souvent signalé, et au sujet duquel je n'ai fait personnellement aucune recherche.

que ce régime du droit à l'assistance entraînerait la destruction de la propriété, s'il n'était tempéré par ce correctif combiné avec une sévère surveillance. Pour écarter de la catégorie des indigents les individus qui s'y faisaient inscrire par paresse et par supercherie, on cessa de distribuer des secours à domicile. On mit peu à peu les indigents en demeure de renoncer à l'assistance ou de travailler, soit dans des ateliers ruraux organisés à cet effet, soit dans des établissements spéciaux qui furent alors nommés *Poorhouses*. L'expérience ayant démontré que ce système était le contrepoids nécessaire du principe absolu posé par la loi, le régime des Poorhouses fut généralisé en 1723 (9, Geo. Ier, c. 7) par une loi qui autorisa plusieurs Paroisses à se constituer en corporation pour faire en commun de tels établissements, et qui, en résumé, réduisit alors dans une proportion considérable les charges de l'assistance.

Cependant, comme en pareille matière il est difficile de se tenir exactement dans les limites tracées à la fois par l'humanité et par l'intérêt public, les administrations locales exagérèrent souvent, au XVIIIe siècle, le principe conservateur de 1723. Appliqué avec rigueur, ce principe donnait, en effet, aux Overseers le pouvoir de laisser périr les membres d'une même famille qu'un peu d'assistance eût sauvés à certaines époques critiques, mais qui, voulant avant tout rester réunis, refusaient de se séparer pour être soumis isolément au régime des Poorhouses.

Émue des scandales auxquels donnait lieu cet état de choses, l'opinion publique, stimulée, selon toute apparence, par les événements qui s'accomplissaient sur le Continent, provoqua en 1795 (36, Geo. III, c. 23) une nouvelle réforme qui, sans détruire le principe tutélaire de 1723, rétablissait l'octroi temporaire des secours à domicile : les Overseers furent formellement autorisés à accorder ce genre de secours; et en cas de refus non justifié, chaque magistrat local, dit *Magistrate* (57), reçut le pouvoir d'allouer aux réclamants des secours pendant la durée d'un mois. Les mêmes préoccupations continuant à se manifester avec plus de force, une loi de 1814 (55, Geo. III, c. 137) autorisa chaque Ma-

gistrate à accorder des allocations de 3 mois; deux Magistrates réunis purent, d'ailleurs, assurer pendant 6 mois la subsistance des pauvres repoussés par les Overseers. Malgré ces réformes, les réclamations soulevées par l'application de ce régime d'assistance ne cessèrent point de se produire; elles prirent une nouvelle vivacité après les événements de 1830, et, sous l'impulsion des idées qui agitaient alors le Continent, plusieurs écrivains critiquèrent vivement la dureté avec laquelle certaines Paroisses éludaient les obligations qui leur étaient imposées.

C'est à la suite d'une longue enquête poursuivie dans cette direction d'idées, que furent promulguées successivement en 1834 (4 et 5, Will. IV, c. 76), et en 1835 (5 et 6, Will. IV, c. 69), les lois qui ont posé les bases d'un régime nouveau, savoir : la centralisation de la surveillance dans les trois capitales du Royaume-Uni, et la centralisation des services locaux dans des *Unions de paroisses*, spécialement instituées pour ce service. Les législateurs anglais ne considérèrent point, tant s'en faut, cette nouvelle œuvre comme parfaite, surtout en ce qui concerne la centralisation provinciale (59) : ils ne l'avaient d'abord établie que pour cinq années; mais placés en présence des mêmes difficultés, ils ont déjà prorogé ce terme par sept lois postérieures, en conservant à l'institution son caractère temporaire.

Le régime de l'assistance publique comprend aujourd'hui en Angleterre : 1° Une administration centrale établie à Londres, dite des *Poor law commissionners;* 2° des Unions de paroisses, dirigées chacune par un comité d'administrateurs, dit *Board of guardians,* se réunissant dans le Workhouse, fondé et entretenu à frais communs par les Paroisses de l'Union; 3° dans les villes populeuses, des asiles et des écoles de district, distincts de ceux des Workhouses, et administrés par des commissaires spéciaux relevant du Board of guardians; 4° enfin, dans chaque Paroisse, des inspecteurs des pauvres dits *Overseers*, et des collecteurs d'impôts dits *Collectors of rates*, chargés de seconder, dans cette Paroisse, l'œuvre des Guardians.

Les Poor law commissionners veillent, pour toute l'Au-

gleterre, à l'exécution des lois concernant l'assistance des pauvres. La partie active de ce comité comprend habituellement un président rétribué et deux autres personnes nommées par la reine. Le lord président du conseil [1], le lord du sceau privé, le secrétaire d'État de l'intérieur et le chancelier de l'Échiquier, en font de droit partie. Ils se concertent avec les lords de la trésorerie pour nommer leurs deux secrétaires et tous les autres fonctionnaires salariés qui, sous leur haute direction, administrent, contrôlent et inspectent le service dans son ensemble et dans ses détails. Ils déterminent le nombre des Guardians que chaque Paroisse doit envoyer à l'Union, et le taux du loyer à partir duquel on devient éligible pour cette fonction. Ils fixent le traitement des fonctionnaires nommés par le Board of guardians, et ont le droit de révoquer ceux qui manqueraient à leur devoir. Ils autorisent, s'ils le jugent convenable, en dehors des Workhouses, la création des asiles et des écoles de district; ils fixent le nombre des commissaires chargés de les administrer et les appointements de leurs agents; ils font ou approuvent les règlements que ces derniers sont chargés d'appliquer. Ils nomment les fonctionnaires (*auditors*) chargés de contrôler les comptes des Unions, des Paroisses, des asiles et des écoles de district. Enfin, ils présentent chaque année sur l'ensemble des services un rapport qui est soumis aux deux chambres du Parlement.

Le Board of guardians est la cheville ouvrière du système; les membres, en nombre habituellement supérieur à soixante, ne reçoivent point de rétribution et se recrutent surtout parmi les propriétaires influents de l'Union; les Magistrates (57) de la localité font de droit partie du comité. Les Guardians sont nommés pour cinq ans par les propriétaires et les locataires de biens imposés à la taxe des pauvres; un bien d'un revenu annuel inférieur à 1,250^{f} donne une voix; chaque supplément de revenu de 1,250^{f}

[1] Pour éviter la confusion, je ne crois pas devoir placer à la suite de chaque terme, le numéro du paragraphe où il est défini; le lecteur suppléera aisément à cette lacune et comprendra, par exemple, que cette fonction doit être décrite au paragraphe du gouvernement central (60).

donne droit à une voix de plus, sans que le nombre de voix puisse dépasser six.

Les guardians se chargent, avec le concours des Overseers, de recevoir les personnes qui réclament des secours et de décider, en faisant au besoin une enquête, s'il y a lieu de leur accorder l'un ou l'autre des deux modes d'assistance : les secours à l'intérieur du Workhouse (*in door relief*), ou les secours à l'extérieur (*out door relief*) ; ils surveillent personnellement, à tour de rôle, le Workhouse et ses dépendances ; ils nomment et contrôlent les agents salariés préposés aux nombreux détails du service de cet établissement, tels que le secrétaire du comité (*clerk to the guardians*), le trésorier (*treasurer of the union*), le chapelain (*chaplain*), le médecin de la maison de travail (*medical officer for the Workhouse*), le médecin de district (*district medical officer*), le directeur de la maison (*master of the Workhouse*), la directrice du département des femmes et des filles (*matron of the Workhouse*), le maître d'école (*schoolmaster*), la maîtresse d'école (*schoolmistress*), le portier (*porter*), la garde-malade (*nurse*), les agents visiteurs (*relieving officers*), le surveillant des travaux extérieurs (*superintendant of out door labour*.)

Les services accumulés dans un Workhouse rural sont fort nombreux et constituent, à vrai dire, un petit monde. Les ateliers de travail proprement dits n'y jouent qu'un rôle accessoire. Les hommes valides ne sont guère employés qu'aux travaux des chemins publics créés ou entretenus par les Paroisses ; et ils ne servent qu'exceptionnellement en qualité de manœuvres à certains travaux intérieurs, tels que la culture d'un jardin potager, la construction et l'entretien des bâtiments. Les invalides et les vieillards se livrent parfois à quelques légers travaux, tels que la préparation des étoupes de vieux cordages, appropriés à leur âge et à leurs forces. Les femmes valides, dont l'admission est moins onéreuse, en général, que celle des hommes, sont pour la plupart utilement employées au service de propreté et aux travaux de ménage, aux soins qu'exigent les malades, les vieillards et les enfants, au blanchissage du linge, à la confection et à l'en-

tretien des articles de lingerie et de vêtement. Les jeunes enfants suivent régulièrement les exercices de deux écoles; plus tard, les filles secondent les femmes chargées des soins précédemment énumérés et se rendent ainsi aptes à être placées en qualité de servantes dans la localité. Les garçons font, en général, dans deux ateliers spéciaux, l'apprentissage des métiers de tailleur ou de cordonnier.

Indépendamment des locaux nécessaires au logement, à la nourriture et en général à l'existence d'une population agglomérée dépassant souvent un millier de personnes, les Workhouses comprennent habituellement, en Angleterre, une chapelle anglicane, une chapelle catholique dans les localités où affluent les Irlandais, deux écoles (filles et garçons), un hospice de vieillards, des infirmeries distinctes pour les deux sexes, les ateliers d'apprentissage, des bâtiments pour le logement du directeur et des employés, des bureaux de comptabilité et d'administration, un dortoir spécial pour les vagabonds sans asile admis à titre temporaire, et dans beaucoup de villes, une infirmerie spéciale pour les prostituées. Les sexes sont toujours séparés, alors même qu'une famille entière est admise dans l'établissement. Les médecins chargés des hospices et des infirmeries ne donnent au Workhouse qu'une partie de leur temps, et exercent en même temps leur art au dehors.

L'obligation d'assistance imposée à chaque Paroisse lui a naturellement conféré le droit, acquis dans les mêmes conditions aux communes allemandes [1], de renvoyer à leurs Paroisses respectives les pauvres étrangers à une localité où des secours sont réclamés. On désigne par le nom générique de *settlement* le lieu dans lequel un pauvre a le droit d'être secouru, ou ce qu'on pourrait nommer son domicile de secours. La première loi positive où l'on ait tenté de fixer les anciennes coutumes paraît avoir été promulguée en 1662 (13 et 14, Charles II, c. 12); une multitude de lois postérieures ont tenté de régler cette difficile matière; la dernière, promulguée en 1861, ne semble pas avoir résolu le

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 139.

problème à la satisfaction générale : les plus récentes tendent généralement à restreindre, dans des limites de plus en plus étroites, le renvoi des pauvres à leur domicile de secours. Aux termes de la législation actuelle, le droit aux secours, considéré dans ses deux traits principaux, est acquis par la naissance ou par une résidence non interrompue de cinq années. Des prescriptions fort compliquées règlent, en outre, les droits des veuves, des orphelins, des enfants illégitimes, des malades et blessés, etc.

La taxe des pauvres est due par tout propriétaire ou locataire d'immeubles situés dans l'Union ; elle est basée sur le revenu net annuel de ces immeubles. La détermination de ce revenu imposable des biens de l'Union est faite par les Guardians assistés d'experts (57) ; la répartition de la taxe entre les contribuables de chaque Paroisse est faite par les Overseers [1], conformément aux évaluations consignées dans le registre des Guardians. Ce sont aussi les Overseers qui sont chargés du recouvrement des rôles au domicile des contribuables ; ils sont aidés au besoin dans cette perception par des agents salariés nommés par le Vestry ou par les Magistrates. La taxe des pauvres varie dans des proportions énormes, selon les localités : dans la plupart des Paroisses, elle reste comprise entre 5 et 15 pour 100 du loyer. La dépense annuelle varie dans les Unions rurales de 100,000 à 200,000f ; elle atteint de 1 à 2 millions dans quelques grandes villes, et, à Londres, 25 millions. Pendant l'exercice 1856-1857, elle s'est élevée, pour l'Angleterre, à 160 millions.

Deux autres attributions imposées aux Unions sont l'enregistrement des naissances et des décès [2] et l'enregistrement des mariages. Le Board of Guardians de chaque Union exerce le contrôle de ses services ; il les centralise habituellement dans les mains d'un agent salarié dit *Superinten-*

[1] Choisis aujourd'hui par les Magistrates dans une liste dressée par le Vestry de chaque paroisse. (*Cabinet Lawyer*, p. 134.)

[2] Service déjà amélioré, en 1811, par la loi 52, Geo. III, c. 146 ; réorganisé et centralisé à Londres, dans le *General register office*, en 1836, par la loi 6 et 7, Will. IV, c. 86 ; amendé et complété par beaucoup de lois postérieures.

dant registrar; il institue, en outre, selon les convenances propres à chaque localité, un certain nombre de circonscriptions groupant plusieurs Paroisses ou fractions de Paroisses, où les inscriptions sont confiées à deux séries d'agents salariés dits *Registrars* placés sous la direction du précédent. Tous ces agents sont rétribués au moyen d'un impôt spécial, levé en même temps que la taxe des pauvres par le Board of Guardians.

Les parents qui ne font point enregistrer la naissance de leurs enfants ne paraissent point encourir une peine autre que la perte des avantages conférés dans la vie civile par la constatation légale; mais les Registrars sont tenus de s'en enquérir autant que possible. L'enregistrement réclamé par les parents a lieu sans frais dans les 42 jours qui suivent la naissance; passé ce délai, il faut payer une petite somme; après 6 mois l'enregistrement ne peut plus avoir lieu; une fausse déclaration entraîne une amende dont le maximum est fixé à 1250f. Les nouveau-nés exposés sur les voies publiques sont enregistrés sur la présentation des Overseers.

La déclaration des décès est indirectement obligatoire, car aucune personne ne peut procéder au service religieux précédant l'inhumation, ou à l'inhumation elle-même, sans un certificat du Registrar constatant le décès : l'omission de cette formalité entraîne une amende dont le maximum est fixé à 250f. Pour les cadavres trouvés hors des habitations; l'enregistrement a lieu sur la déclaration du *Coroner* (57), officier public chargé de l'enquête, lequel peut délivrer le certificat requis pour l'inhumation.

Les mariages sont enregistrés simultanément par des Registrars distincts des précédents, par les ministres anglicans ou presbytériens (54) des églises où les mariages peuvent être légalement accomplis, enfin par les personnes ayant reçu ce mandat de deux autorités centrales constituées à Londres par les membres de la société des Amis (quakers) et par les juifs. Les agents chargés de l'enregistrement des mariages conservent leurs registres, ce qui n'a pas lieu pour les Registrars des naissances et des décès. Le Superintendant registrar intervient, en outre, de sa personne ou par des certificats

spéciaux, dans les mariages qui ne sont pas célébrés avec dispenses ou publications de bans, selon les rites de l'Église anglicane ou de l'Église presbytérienne.

Le mariage peut être, selon la volonté des parties, une cérémonie religieuse ou un acte civil; il peut aussi recevoir à la fois ces deux caractères.

Le mariage religieux peut être célébré sans intervention de l'autorité civile selon les rites des deux cultes officiels, avec les garanties données par les publications de bans, avec ou sans dispenses. Ces dernières formalités peuvent d'ailleurs être supprimées, avec le consentement du ministre célébrant, par la production d'un certificat délivré par le Superintendant registrar selon les formes suivantes. Un des futurs conjoints doit donner avis du mariage projeté au Superintendant registrar des localités où les deux futurs époux ont résidé dans les 7 jours précédant la demande; il y doit joindre une déclaration écrite qu'il n'y a aucun empêchement légal au mariage et que les futurs âgés de moins de 21 ans ont le consentement de leurs parents. Le certificat est délivré 21 jours après l'enregistrement de cet avis, s'il ne s'est produit aucun empêchement.

Le mariage religieux peut également être célébré dans toute église dissidente enregistrée; mais, dans ce cas, il y a intervention nécessaire du certificat précité. La cérémonie doit avoir lieu, portes ouvertes, de 8 heures à midi, en présence du Registrar de la localité où demeure l'un des conjoints, et de deux témoins dignes de foi; les deux futurs conjoints doivent, en outre, déclarer en présence de ces derniers qu'il n'y a aucun empêchement au mariage et qu'ils se prennent l'un l'autre pour époux.

Le mariage civil est célébré, après la délivrance du certificat, portes ouvertes, de 8 heures à midi, à l'office du Superintendant registrar, en présence de cet officier, du Registrar de la localité et de deux témoins, c'est-à-dire, avec les formalités exigées dans les cérémonies des cultes dissidents, avec cette seule modification que le Superintendant registrar y remplace le ministre.

Ces diverses catégories d'agents doivent envoyer quatre

fois par an un extrait authentique des trois séries d'informations concernant les naissances, les mariages et les décès au Superintendant registrar. Celui-ci conserve les registres ou les copies de registres envoyés par les diverses classes d'agents; il dresse chaque trimestre un rapport offrant le résumé des faits constatés dans toute l'étendue de l'Union; il y joint, avec l'aide des Registrars, du médecin attaché au Workhouse et avec le concours bienveillant des médecins libres de la contrée, des détails précieux sur les causes des décès et, en général, sur l'hygiène publique, les maladies régnantes et les épidémies. Revu par le Board of Guardians, ce rapport est adressé au bureau central de Londres dit *General register office;* ce dernier, comme toutes les administrations analogues, contrôle les services locaux et peut au besoin révoquer les agents qui ne rempliraient pas convenablement leur devoir; il soumet chaque année au Parlement un rapport offrant le résumé de tous les faits constatés pour l'ensemble du Royaume-Uni.

Le gouvernement anglais tend aujourd'hui à conférer à l'Union, dans l'intérêt de l'ordre public, de l'hygiène et de la salubrité, diverses attributions étrangères à sa mission principale, et pour simplifier, il oblige les localités à pourvoir, avec le produit de la taxe des pauvres, aux dépenses de ces services accessoires.

C'est ce qui a été fait notamment pour le service de la vaccine : selon sa méthode ordinaire, il a d'abord fait appel aux moyens indirects d'influence, et ce n'est qu'après en avoir constaté l'impuissance qu'il a eu recours à des procédés plus énergiques. Une première loi rendue en 1840 (3 et 4, Vict., c. 29) a tenté de propager l'usage de la vaccine par les moyens dont disposait alors l'autorité publique; en 1841 (4 et 5, Vict., c. 32), le gouvernement a fait un nouveau pas en prescrivant que les frais du service seraient prélevés sur la taxe des pauvres, sans toutefois que les familles qui profiteraient de cette allocation fussent pour cela classées parmi les indigents; en 1853 (16 et 17, Vict., c. 100), la vaccine est devenue obligatoire; en 1858 (21 et 22, Vict., c. 97), le conseil privé (60) a reçu pouvoir de favoriser l'exécution de ce régime régle-

mentaire; enfin, en 1861 (24 et 25, Vict., c. 59), une dernière loi a rendu plus facile la répression des résistances individuelles, confiée aux Magistrates jugeant en Petty-session (57).

Ces mesures, selon les rapports annuels présentés au Parlement sur les déclarations des fonctionnaires spéciaux, seraient encore insuffisantes, et quelques personnes songent à les aggraver. Dans l'état actuel des choses les parents ou tuteurs des enfants sont tenus, sous peine d'amende, de les faire vacciner dans les trois mois de la naissance. Les Registrars des naissances et décès enregistrent également les vaccines. Les Guardians subdivisent le territoire de l'Union en districts de vaccine placés sous la direction d'un médecin; ils allouent à ce dernier, selon la distance, $1^{f},88$ à $3^{f},13$ par enfant vacciné, et au Registrar $0^{f},30$. Le produit des amendes est porté aux Recettes de la taxe des pauvres. Des indemnités (*fees*), réglées par un tarif, sont dues aux Registrars par les personnes qui réclament des certificats de vaccine.

Le régime de la vaccine est le détail dans lequel le Gouvernement central du Royaume-Uni manifeste le plus la tendance qui le porte à intervenir plus qu'autrefois dans les intérêts privés (61). Cependant, des personnes qui ont suivi cette question depuis quinze ans m'assurent que le Parlement est resté en cette matière fidèle à sa tradition : qu'il est intervenu, non pour assurer le bien-être individuel, mais pour protéger le public contre la contagion propagée par les non-vaccinés. L'erreur, si elle existe, serait, non dans le principe d'intervention, mais dans l'adoption d'une doctrine médicale trop absolue.

Les fonds de la taxe des pauvres ne sont pas seulement attribués au service des enregistrements et de la vaccine; ils subviennent encore à d'autres dépenses étrangères au service de l'assistance, faites dans l'intérêt des localités, avec ou sans la direction des autorités du Comté, par les autorités de l'Union ou des Paroisses. A cette catégorie appartiennent certains frais de police, de procédure devant les Petty-sessions, etc. Il faut tenir compte de la réunion de ces divers services financiers, quand on veut apprécier, d'après les

documents officiels, les charges réelles qu'impose au pays l'assistance des pauvres.

57. — APERÇU DU COMTÉ ANGLAIS.

Le Comté est la division territoriale intermédiaire entre la Paroisse et la Province. Il y a en Angleterre et dans le Pays de Galles 52 Comtés contenant 14,010,990 hectares, 20,066,224 habitants, 627 Unions et 14,623 Paroisses. Chaque Comté correspond donc en moyenne à 269,442 hectares, 385,889 habitants, 12 Unions et 281 Paroisses; il offre, comme on voit, une certaine analogie avec le département français, qui correspond moyennement à 610,168 hectares, 420,022 habitants, 33 cantons et 422 communes.

L'administration du Comté est le vrai foyer où se concentrent les principaux intérêts collectifs des classes rurales, et elle constitue par ce motif une des manifestations les plus caractéristiques de la vie publique de l'Angleterre. Elle est dirigée par quatre autorités ayant chaçune une action propre et se prêtant un mutuel concours : le *Sheriff*, le *Lord-lieutenant*, les *Magistrates* réunis en *Quarter-session* et les deux Jurys.

Le Sheriff est le représentant de la Reine et le premier magistrat dans le Comté. Il exerçait autrefois une juridiction civile qui comprenait les contestations de 50f, mais qui est tombée en désuétude depuis la création récente des Cours de comté (New county courts), dont il sera question plus loin. Bien que choisi en fait parmi les Magistrates du Comté, le Sheriff ne peut exercer, pendant la durée de son mandat, la juridiction criminelle dévolue à ces derniers.

Il a une haute surveillance sur la police et est réputé gardien de la paix du souverain (*keeper of the queen's peace*) : en cette qualité il doit faire incarcérer tous ceux qui troublent l'ordre public, et, s'il y a lieu, défendre le Comté contre les ennemis de l'État; à cet effet, il peut requérir toute personne qui, n'étant point pair du royaume, est âgée de plus de quinze ans. Il a pour mission d'assurer l'exécution de la loi; en conséquence, il intervient dans la procédure

judiciaire, il pourvoit à l'arrestation et à la garde des débiteurs insolvables et des personnes accusées de délits ou de crimes ; il prend caution, dresse les listes (*panels*) des jurys, convoque les jurés, siége dans les cours d'assises à côté des juges, et fait exécuter les arrêts de ces cours. Il nomme l'*Under-sheriff* ou *Deputy-sheriff*, agent salarié qui remplit, en fait, la plupart de ces fonctions, ainsi que les autres agents inférieurs de la procédure judiciaire, tels que les huissiers (*bailiffs*), les gardiens de prison (*gaolers*) et les exécuteurs des hautes-œuvres. Il reçoit du Grand chancelier l'ordre écrit (*writ*) enjoignant de procéder aux élections générales ou partielles des membres de la Chambre des communes; il les transmet aux fonctionnaires spéciaux (*returning officers*) chargés de faire procéder à ces élections, soit dans la partie rurale du Comté, soit dans les *Boroughs* (58) ou villes incorporées, ayant le droit d'élection; et il prépare, avec le concours des Paroisses, les listes d'électeurs à soumettre aux fonctionnaires (*revising barristers*) chargés de la révision annuelle. Il intervient encore à diverses solennités ou réunions publiques : ainsi, il préside à l'élection des *Coroners*[1] chargés de procéder, avec le concours de jurys spéciaux, à des enquêtes sur tous les cas de mort soudaine.

Le Sheriff est choisi parmi les grands propriétaires ruraux du Comté. Cette charge, entièrement gratuite, exige une représentation en rapport avec une situation aussi éminente, et est, en résumé, fort onéreuse. Les personnes en position d'y prétendre sont loin de la rechercher dans tous les cas; elles ne peuvent toutefois s'y refuser sans encourir une forte amende. La charge ne dure qu'une année et ne peut être conférée de nouveau qu'après un délai de deux ans.

Les noms des personnes jugées dignes de la remplir dans chaque Comté sont présentés à la cour de l'Échiquier (*Exchequer court*) par les deux juges qui viennent d'y faire les circuits d'assises (60). Le Grand chancelier, le Chancelier

[1] Officiers publics, nommés à vie par les propriétaires de biens freehold (54) (*freeholders*); les circonscriptions dans lesquelles chaque coroner exerce, sont depuis longtemps déterminées : elles sont au nombre de 228 pour la partie rurale des 52 Comtés et de 113 pour les Boroughs.

de l'échiquier et les juges de cette cour se rassemblent le jour de la Saint-Martin pour entendre les observations produites par les personnes qui désirent être dispensées de ce service et pour lesquelles le défaut de fortune est une excuse suffisante ; ils arrêtent ensuite, pour chaque Comté, une liste de trois candidats ; cette liste est présentée, en conseil privé (60), le jour de la Purification, au souverain, qui tranche la nomination par une sorte de tirage au sort[1]. Par une charte spéciale, les Sheriffs de Londres et du Comté de Middlesex sont nommés par la cité.

Le Lord-lieutenant a pour mission principale le gouvernement militaire du Comté. En cette qualité, il commande les régiments de la milice (*militia*) ; il signe les commissions des officiers, à l'exception de celle de l'*adjutant* signée par le souverain, et il fixe la durée des exercices annuels. Il nomme les *Deputy-lieutenants* auxquels il délègue une partie de ses pouvoirs ; il accompagne le souverain visitant le Comté ; presque toujours aujourd'hui, il cumule sa fonction essentielle avec la garde des actes publics du Comté, et il joint alors à son titre principal celui de *Custos rotulorum*. Cette dernière fonction, toujours gratuite, confère à celui qui en est revêtu le premier rang parmi les Magistrates. C'est en cette qualité que le Lord-lieutenant propose au Lord chancelier la nomination de ces derniers. Le Lord-lieutenant est toujours l'un des propriétaires ruraux les plus considérables du Comté ; ses fonctions sont complétement gratuites ; il est nommé à vie par le souverain.

Les Magistrates[2], dits aussi *justices of the peace*, ont un

[1] Par l'opération traditionnelle dite « *pricking for Sheriffs* » qui consiste à percer avec un poinçon la liste, sans regarder les noms ; le candidat dont le nom est atteint est proclamé Sheriff.

[2] Je répète qu'on ne doit point traduire, comme on l'a fait souvent, cette expression par celle de juges de paix. Les officiers publics ainsi nommés en France n'ont point à intervenir dans l'administration du département ; ils ne jugent guère que de petites causes civiles ; ils se recrutent dans la classe moyenne, et reçoivent un salaire ; à tous ces titres, ils sont presque le contre-pied des justices *of the peace* qui sont les principaux administrateurs du Comté, jugent les délits et la plupart des crimes, sont choisis dans la classe la plus élevée et exercent gratuitement leur fonction.

double caractère. En premier lieu, ils sont les administrateurs civils du Comté, et, en cette qualité, ils votent les dépenses, nomment et contrôlent les fonctionnaires chargés de la direction des services. En second lieu, ils sont investis d'attributions judiciaires fort étendues, et répriment notamment les délits et les crimes qui n'entraînent ni la mort ni la servitude pénale (*penal servitude*), substituée depuis 1857 (20 et 21, Vict., c. 3) à la déportation aux colonies. En cette qualité, ils jugent, soit isolés, et pour ainsi dire en permanence, à leur propre domicile; soit réunis, au nombre de deux au moins, un jour par semaine ou par quinzaine, en audiences dites *Petty-sessions*, dans une dizaine de petites villes réparties sur toute la surface du Comté; soit enfin tous réunis, et au moins au nombre de trois dans chaque audience, dans des sessions trimestrielles dites *Quarter-sessions*, tenues au chef-lieu du Comté.

Les Magistrates sont choisis parmi les propriétaires fonciers possédant au moins 2,500 f de revenu en immeubles nets de charges[1]. Le nombre n'en est point limité et s'élève souvent, pour un Comté anglais proprement dit, au delà d'une centaine : ils exercent gratuitement leurs fonctions; cependant ils peuvent être logés aux frais du Comté dans l'édifice appelé *Shire hall*, pendant la durée des Quarter-sessions; ils se concertent habituellement pour se suppléer au besoin l'un l'autre et pour accomplir leur devoir avec la moindre dépense de temps; c'est, pour quelques-uns, presque une sinécure; pour d'autres, un travail assidu, allégé toutefois par l'intervention permanente d'agents professionnels convenablement rétribués. Les Magistrates sont, comme je l'ai dit, nommés à vie par le souverain sur la proposition du Custos rotulorum; leur commission est délivrée par le Grand chancelier et revêtue du grand sceau. Ils peuvent être révoqués s'ils cessent de résider dans le Comté, ou s'ils enfreignent les devoirs généraux que l'opinion, fort rigoureuse sur ce point en Angle-

[1] Ce cens n'est point exigé des pairs, des membres du conseil privé, des juges, des sous-secrétaires d'État et des directeurs de colléges dans les universités d'Oxford et de Cambridge. Il n'est point exigé non plus des Magistrates exerçant dans les villes incorporées.

terre, impose à un homme comme il faut, à un *gentleman*. Leurs fonctions cessent de droit à la mort du souverain, et ils doivent alors recevoir un mandat nouveau de son successeur.

Les deux jurys sont les corps de citoyens chargés de prononcer sur les questions de fait dans les affaires civiles ou criminelles et sur les mises en jugement dans ces dernières (59). Leur intervention est considérée en Angleterre comme un des fondements principaux de la constitution; elle a lieu selon d'anciennes coutumes, coordonnées en 1825 (6, Geo. IV, c. 50) et amendées par plusieurs lois postérieures. Chaque année, au 1er septembre, les Churchwardens et les Overseers de chaque Paroisse ou de chaque Borough dressent, pour la circonscription, une liste de toutes les personnes ayant qualité pour servir comme jurés. Cette liste est affichée pendant les trois premiers dimanches du mois à la porte principale de tout édifice consacré au culte, et elle rappelle que les réclamations peuvent être soumises, pendant l'un des sept derniers jours du mois, aux Magistrates jugeant en Petty-session. Les listes ainsi préparées, modifiées s'il y a lieu par cette dernière autorité, sont réunies, par le fonctionnaire dit Clerk of the peace, dans un registre nommé *Juror's book*. Le Sheriff s'aide de ce document pour arrêter les tableaux (*panels*) du *Grand-jury* et du *Petty-jury* nécessaires au service des Quarter-sessions et des assises (59). Des peines sont encourues par ceux des officiers ci-dessus nommés qui négligent de concourir, en ce qui les concerne, à la confection de la liste.

Tous les citoyens âgés de 21 à 60 ans appartenant aux quatre catégories suivantes ont qualité pour faire partie du jury : 1° les propriétaires d'immeubles donnant un revenu annuel de 250f au moins; 2° les tenanciers à vie ou pour un terme de 21 ans d'immeubles d'un revenu annuel de 500f au moins; 3° ceux qui, payant la taxe des pauvres, occupent une maison d'un loyer annuel de 750f au moins dans le Comté de Middlesex et de 500f dans le reste de l'Angleterre; 4° tous ceux qui occupent des maisons ayant au moins 15 fenêtres. Ces divers cens sont réduits aux trois cinquièmes pour les habitants du Pays de Galles.

Sont dispensés de ce service, les pairs, les membres de la chambre des communes pendant les sessions, les personnes appartenant à la magistrature, aux clergés, à l'armée, à la flotte militaire, la plupart des fonctionnaires publics et même certaines professions privées, telles que celles de médecin, de chirurgien et de pharmacien. Les jurés qui viennent de remplir leurs fonctions en sont dispensés de droit pendant un délai qui varie, selon les Comtés, d'un à quatre ans, et qui est de deux ans dans la plupart des localités.

Les services d'un Comté anglais, énumérés selon l'ordre d'importance des dépenses correspondantes[1], sont : la justice, la police, le soin des aliénés, l'entretien des ponts construits sur les routes paroissiales, la surveillance des poids et mesures, la milice, la Yeomanry et les volontaires; enfin, le service de l'intérêt de la dette et la perception des impôts.

La répression des délits et des crimes offre, dans le Comté proprement dit, trois juridictions principales en rapport avec la gravité des offenses. Les Magistrates font incarcérer, sous leur responsabilité personnelle, et en respectant les garanties générales acquises sous ce rapport à tous les citoyens[2], les personnes qui troublent la paix publique. Ils jugent seuls les cas de vagabondage et d'ivrognerie, et en général les menus

[1] L'administration des 52 Comtés anglais et gallois a donné lieu, en 1860, à une dépense de 48,199,000f, savoir : justice, 16,516,000f; police, 14,096,000f; aliénés, 4,708,000f; ponts, 1,193,000f; poids et mesures, 333,000f; intérêt et amortissement de la dette, 5,085,000f; perception des impôts et dépenses diverses, 6,288,000f. Total égal, 48,199,000f.

[2] L'une des principales garanties se trouve dans la loi dite *Habeas corpus act*, qui confère à chaque citoyen emprisonné le droit d'obtenir un mandat dit Writ of Habeas corpus, qui l'autorise à être entendu publiquement dans un court délai devant une cour de justice, laquelle le met en liberté s'il n'y a pas de motifs suffisants pour maintenir l'emprisonnement. Cette loi, rendue en 1641 (16, Charles Ier, c. 10) et amendée en 1679 (31, Charles II, c. 2), s'appliquait d'abord exclusivement aux personnes prévenues de crimes; en 1816 (56, Geo. III, c. 100), la même garantie a été étendue à toutes les autres causes d'arrestation et a donné à tous les juges du Royaume-Uni le pouvoir d'émettre les Writs d'habeas corpus. Les effets de cette loi peuvent être suspendus aux époques d'agitation politique; dans ce cas, les prisonniers ne sont plus admis à donner caution et ne peuvent être ni jugés ni relâchés; mais ils conservent tout recours, selon les règles du droit commun, contre le magistrat qui les aurait indûment incarcérés.

délits entraînant une amende de quelques francs ou un emprisonnement de quelques jours. Réunis en Petty-session, ils jugent les contestations entre patrons et ouvriers, les délits et les crimes pour lesquels les peines restent inférieures à l'amende de 125f et à l'emprisonnement de six mois; ils prononcent, sauf l'appel aux Quarter-sessions, sur les oppositions que les contribuables élèvent contre les impôts de la Paroisse et de l'Union ou contre la confection de la liste du jury; ils examinent, avec une sollicitude spéciale, les réclamations élevées par les filles-mères contre leurs séducteurs, et imposent, s'il y a lieu, à ces derniers une pension alimentaire, sans préjudice des dédommagements qui peuvent être alloués par les juridictions supérieures; enfin, ils autorisent provisoirement le transfert des licences pour débits de boisson (*alehouses*), dans l'intervalle des sessions spéciales consacrées à ce genre d'affaires.

Les Magistrates constitués en Quarter-session jugent seuls les crimes punis par des amendes inférieures à 250f et par un emprisonnement au-dessous de deux ans. Assistés par le jury, ils jugent les crimes plus graves qui ne sont punis ni par la mort ni par la servitude pénale; et la procédure suivie dans ce dernier cas se rapproche beaucoup de celle qui sera décrite plus loin (59) pour les cours d'assises. Les Magistrates font à huis clos l'instruction des affaires, mais ils jugent toujours en présence du public. Conformément à la loi de 1830 (11, Geo. IV, et I, Will. IV, c. 70), les Quarter-sessions doivent être tenues dans la première semaine qui suit les 11 octobre, 28 décembre, 31 mars et 24 juin; cependant une loi de 1845 (4 et 5, Will. IV, c. 47) autorise les Magistrates à éviter la coïncidence de leur session d'avril avec celle des cours d'assises, et en conséquence à choisir une époque plus à leur convenance entre le 7 mars et le 22 avril.

La direction de toutes les affaires où les Magistrates interviennent en Quarter-session est confiée à un fonctionnaire supérieur salarié dit *Clerk of the peace*, assisté d'autres agents. Enfin le service de bureau et la procédure des Petty-sessions sont attribués à des agents établis à proximité des lieux de session où ils se transportent aux jours fixés par les Magis-

trates ; un agent suffit souvent au service de deux chefs-lieux de Petty-session, tout en exerçant plusieurs autres fonctions publiques ou privées. J'ai habituellement entendu désigner ces fonctionnaires locaux sous le nom de *Clerk to justices*.

Les Magistrates se réunissent, en outre, exceptionnellement en vue de pourvoir à des nécessités accidentelles, ou régulièrement pour certains services déterminés, dans des *Special sessions*. Ce dernier cas se présente notamment pour l'octroi annuel des Licences [1], sans lesquelles personne ne peut, en Angleterre, entreprendre le débit des bières et autres boissons spiritueuses. Les dates de ces réunions sont fixées au choix des Magistrates, du 1er au 10 mars pour les comtés de Middlesex et de Surrey, et du 20 août au 14 septembre dans le reste de l'Angleterre.

Les affaires civiles les plus nombreuses où les valeurs en litige sont inférieures à 1250 f, sont jugées par des tribunaux récemment institués, sous le nom de *New County Courts*, par la loi de 1846 (9 et 10, Vict., c. 95). Cette juridiction est limitée aux actions pour dettes et dommages : elle ne s'étend point à celles qui concernent les titres de propriétés foncières, les donations, les testaments, les contrats de

[1] La législation compliquée qui règle le service des Licences a pour origine des dispositions fort anciennes, confirmées et souvent aggravées par des dispositions postérieures, notamment en 1794 (35, Geo. III, c. 113). La loi organique actuelle est celle de 1828 (9, Geo. IV, c. 61), complétée par beaucoup de lois postérieures, notamment en 1842 (5 et 6, Vict., c. 44). Elle fixe les formalités, et entre autres celle d'affichage, imposées aux personnes qui veulent obtenir une licence ou en transférer une à un autre titulaire ; elle détermine les contraventions punies par l'amende et même par la fermeture des établissements, selon la décision des Magistrates ; elle interdit, d'un autre côté, l'intervention des Magistrates ayant comme propriétaires d'immeubles ou par tout autre motif, un intérêt à l'octroi ou au rejet des demandes ; elle s'applique, en un mot, à concilier la liberté du commerce avec les motifs d'ordre public qui ont conduit de tout temps à réglementer la vente des spiritueux.

Les propriétaires ruraux de l'Angleterre attachent une importance extrême au pouvoir qui leur est ainsi attribué comme Magistrates, de défendre la partie imprévoyante de la population contre les entreprises de spéculateurs peu honorables, plus ou moins secondés par l'administration financière dite *Excise*, laquelle est chargée de percevoir au profit de l'État un impôt considérable sur la vente des boissons spiritueuses.

mariage, les successions, les concessions de l'État, la diffamation, la séduction et les promesses de mariage. Les actions pour dettes et dommages, quelle qu'en soit l'importance, peuvent être jugées par ces Cours, si les deux parties en expriment le désir. Les plaideurs peuvent faire appel, aux Cours supérieures de Londres, des décisions des Cours de Comté; toutefois, dans la plupart des cas, ils ont le bon sens de les accepter.

Le domicile du défendeur détermine la juridiction; les juges apprécient à la fois les questions de droit et de fait; cependant les dernières peuvent être soumises à un jury de cinq personnes, si la demande en est faite par les parties. La loi organique a fixé à 60 le nombre des juges et des circonscriptions judiciaires; mais une loi de 1858 (21 et 22, Vict., c. 74), tout en maintenant ce nombre de juges, a conféré au Grand chancelier le pouvoir de modifier le nombre ou les limites des circonscriptions, d'attacher au besoin deux juges à l'une d'elles, et en général de faire les règlements propres à améliorer les détails du service. Ces juges touchent un traitement annuel de 30,000 f; beaucoup d'entre eux ont des résidences rurales; ils sont assistés par trois fonctionnaires principaux, un trésorier (*treasurer*), un greffier (*registrar*) et un agent dit *High bailiff* chargé de la police des audiences; à ces derniers se trouve adjoint un nombre d'aides en rapport avec l'importance de la juridiction. Ces juges ne siégent en permanence qu'à Manchester et dans cinq subdivisions de Londres; partout ailleurs, ils se transportent successivement dans les diverses localités, de manière à siéger douze fois par an dans les villes principales et six fois seulement dans les autres.

Les 54 juges qui se transportent ainsi ont à desservir en tout 323 villes à douze sessions et 188 villes à six sessions. Ils reçoivent indépendamment de leur traitement fixe des indemnités de voyage. Les nouvelles Cours de Comté constituent un service essentiellement local; et j'ai cru par ce motif devoir les mentionner après la juridiction des Magistrates; mais, comme les frais en sont supportés par l'État, ce service relève directement du Grand chancelier et d'une

administration centrale dite *County Courts department*, et il n'a en fait aucun rapport avec l'administration des Comtés.

L'administration de la police appartient depuis un temps immémorial au Comté : elle a été réorganisée par une loi de 1839 (2 et 3, Vict., c. 93), successivement amendée en 1840 (3 et 4, Vict., c. 88), en 1856 (19 et 20, Vict., c. 69) et en 1859 (22 et 23, Vict., c. 32). Les Magistrates en Quarter-session choisissent parmi eux les membres qui doivent former le comité de police (*Police committee*) chargé de la surveillance et de la direction supérieure du service; ils nomment le *Chief constable*, qui centralise toutes les affaires de police du Comté et a sous ses ordres immédiats tous les agents. Ils nomment également, sur la proposition de ce dernier, les *Superintendants*, qui centralisent habituellement le service dans les circonscriptions de Petty-session; les *Inspectors* placés dans de moindres localités sous les ordres des précédents; enfin les agents inférieurs dits *Constables*, divisés pour l'avancement en trois classes, tantôt placés isolément dans les villages, tantôt groupés par brigades de trois ou quatre hommes dans des localités plus importantes. Quelquefois on institue, en outre, des Constables locaux, rétribués par les localités qui en font la demande et nommés par les Magistrates en Petty-session, sur la présentation du Chief constable. Sur la demande des particuliers, par exemple des compagnies de chemins de fer, le Chief constable, avec l'approbation des Magistrates, nomme également des Constables dits supplémentaires, rétribués par ceux qui les emploient.

Les agents de police sont spécialement chargés d'empêcher la violation de la loi et d'arrêter les contrevenants; de prêter main-forte aux agents de l'Excise et des autres administrations publiques; d'exécuter les ordres d'arrestation délivrés par les Coroners et les Magistrates. Dans l'accomplissement de ces devoirs, ils peuvent réclamer l'assistance des personnes présentes : celles-ci, sous peine d'amende ou d'emprisonnement, sont tenues de se rendre à l'appel qui leur est fait, et, dans la plupart des cas, elles tiennent à honneur de remplir ce devoir. Les agents de police cumulent souvent leur service

principal avec d'autres fonctions, notamment avec la surveillance des pauvres et des vagabonds, l'inspection des logements loués en garni, la répression des délits et des contraventions relatifs à la salubrité, l'inspection des poids et mesures, etc.

On pourvoit habituellement aux frais considérables de ce service au moyen d'une taxe spéciale (*police rate*), fixée par les Magistrates en Quarter-session, perçue et répartie selon les formes suivies pour les autres services financiers du Comté. On distingue, dans la comptabilité de la police, les dépenses et les taxes applicables soit aux diverses localités, soit à l'ensemble du Comté.

Chaque Comté doit entretenir au moins une prison (*common gaol*) pour la garde des prévenus, des criminels condamnés et des débiteurs, et une maison de correction (*house of correction*) pour recevoir temporairement les vagabonds et les personnes emprisonnées pour des délits ayant peu de gravité. Les réformes considérables dont l'Angleterre a pris l'initiative ont été provoquées en 1823 par la loi (4, Geo. IV, c. 64) qui a favorisé la reconstruction des édifices; elles ont été complétées par une multitude de lois postérieures, notamment en 1824 (5, Geo. IV, c. 85), en 1836 (5 et 6, Will. IV, c. 38), en 1837 (6 et 7, Will. IV, c. 10), en 1839 (2 et 3, Vict., c. 56), en 1842 (5 et 6, Vict., c. 53); plus récemment, pour les jeunes criminels, en 1854 (17 et 18, Vict., c. 86); pour les prisonniers militaires, en 1861 (24 et 25, Vict., c. 7).

Ces améliorations incessantes se résument pour ainsi dire chaque année dans le règlement qu'on voit affiché dans toutes les prisons. Elles tendent surtout à séparer les diverses catégories de prisonniers pour prévenir la corruption provenant du contact; à isoler les plus vicieux; à accorder aux simples prévenus les égards qui leur sont dus; à traiter humainement les condamnés tout en leur infligeant les peines qu'ils ont encourues; à provoquer par l'intervention du clergé leur réforme morale; à mettre les prisonniers à l'abri des exactions et de l'oppression des agents préposés à leur garde; enfin à étendre notamment cette protection aux prisonnières

en les faisant garder exclusivement par des personnes de leur sexe.

Les Magistrates exercent sur les prisons une surveillance qui rend plus efficace celle des inspecteurs spéciaux, institués en 1837 : les plus zélés entendent journellement les réclamations des prisonniers. C'est surtout à l'intervention de ces hommes éclairés et animés de l'esprit du christianisme que sont dues les réformes qui ont fait tant d'honneur à l'Angleterre et se propagent à son exemple dans le monde civilisé. Ils ont d'ailleurs été parfaitement secondés par des associations privées, qui continuent à faire preuve d'un admirable dévouement. En cette matière comme en toute autre, les Magistrates ont tout pouvoir pour faire le bien, car ils nomment ou révoquent le personnel et fixent le budget des prisons; et, d'un autre côté, ayant, en qualité de principaux contribuables, à payer la majeure partie des dépenses, ils sont particulièrement intéressés à maintenir dans de justes limites la tendance aux améliorations. Cette classe de dépenses ne reste pas d'ailleurs tout entière à la charge du Comté : celles qui concernent les prisonniers condamnés aux peines les plus graves sont remboursées par l'État; celles qui concernent les vagabonds sont remboursées par les Paroisses où ces derniers ont leur domicile de secours (56).

Le rôle des prisons dans le système pénal de l'Angleterre a été étendu par les lois qui en 1847 (10 et 11, Vict., c. 67), en 1853 (16 et 17, Vict., c. 99) et en 1857 (20 et 21, Vict., c. 3) ont substitué à la transportation dans les colonies la servitude pénale; d'un autre côté, il a été réduit en 1847 (10 et 11, Vict., c. 82), par la loi dite *juvenile offenders act.* Cette loi, complétée en 1850 (13 et 14, Vict., c. 37), a surtout pour objet de conjurer les maux naissant de la détention, avant jugement, des enfants accusés de vols simples. Les détenus de cette catégorie âgés de 16 ans au plus peuvent être jugés sommairement par deux magistrates en Petty-session, par un juge des cours de police (*police courts*) de Londres ou par un magistrat dit *Stipendiary magistrate* (58) de toute autre ville. Ceux-ci peuvent infliger un emprisonnement de 3 mois ou une amende de 75f; ils peuvent en outre condam-

ner à la peine du fouet les garçons âgés de 14 ans au plus. Cependant le délit est jugé selon les formes ordinaires si l'accusé ou ses parents repoussent cette procédure spéciale.

Les Comtés entretiennent à leurs frais des asiles (*lunatic asylums*) destinés aux aliénés pauvres ou criminels. On a, en outre, établi à Londres une commission centrale (*general board of commissioners in lunacy*) ayant pour mission de surveiller ces établissements et surtout de prévenir les séquestrations et les autres abus dont ce genre d'infirmité a été souvent le prétexte, notamment dans les familles riches. Plus de trente lois ont été rendues sur cette matière depuis quarante ans. Le régime actuel a surtout été fixé par trois lois de 1853 (16 et 17, Vict., c. 70, 126 et 127), amendées par plusieurs lois postérieures, notamment en 1855 (18 et 19, Vict., c. 105), en 1856 (19 et 20, Vict., c. 87), en 1860 (23 et 24, Vict., c. 75) et en 1861 (24 et 25, Vict., c. 56). Le Grand chancelier, pour renforcer l'action de l'administration centrale, peut instituer deux hauts fonctionnaires hommes de loi, dits *masters in lunacy*, recevant chacun, outre le droit à une pension de retraite, des appointements annuels de 50,000f, et secondés par trois visiteurs dont deux sont docteurs en médecine. Le Grand chancelier peut également sur la demande d'un aliéné, faire apprécier ses réclamations par un jury.

Chaque Comté est tenu d'établir un asile d'aliénés, ou de se concerter avec d'autres Comtés pour en établir en commun ou de traiter avec des établissements privés; il paraît toutefois que certains Comtés continuent à disséminer le service dans les Workhouses des Unions dûment inspectées sous ce rapport. Les Magistrates dirigent le service sous la haute surveillance de la commission centrale, avec le concours d'une commission spéciale de visiteurs (*visitors*), nommés par eux pour un an pour chaque asile : cette dernière nomme son secrétaire, le trésorier, le chapelain et les autres agents du service. Les Magistrates en Quarter-session peuvent acheter des terrains, faire des constructions ou des réparations et passer des baux. Pour vendre, échanger ou emprunter, ils doivent recourir à l'autorisation du secrétaire d'État

de l'intérieur; ils doivent aussi soumettre à son approbation les plans des constructions.

Une taxe spéciale votée par les Magistrates en Quarter-session subvient à la fois aux frais annuels du service des aliénés pauvres et à l'amortissement des emprunts dans un délai inférieur à trente années; les frais relatifs aux autres aliénés sont en partie remboursés à l'aide de taxations (*fees*) prélevées sur le revenu de ces derniers.

Le service des poids et mesures est fondé en Angleterre sur deux principes, l'unité et la vérification permanente, dont l'application est confiée à l'action combinée de l'État et du Comté. L'unité établie comme règle générale dans le royaume dès l'année 1225 (9, Hen. III, c. 25), a été spécialement propagée, dans les temps modernes, par les lois de 1824 (5, Geo. IV, c. 74), de 1825 (6, Geo. IV, c. 12), de 1835 (4 et 5, Will. IV, c. 49), de 1836 (5 et 6, Will. IV, c. 63), de 1855 (18 et 19, Vict., c. 72). La vérification chez les commerçants, attribuée depuis longtemps aux Comtés, a été plus expressément réglementée en 1794 (35, Geo. III, c. 102), en 1796 (37, Geo. III, c. 143), en 1814 (55, Geo. III, c. 43) et en 1853 (16 et 17, Vict., c. 79). Dans le régime actuel, les étalons de poids et mesures sont conservés à Londres chez le contrôleur général de l'Échiquier (60), et des étalons authentiques sont délivrés aux Comtés et aux villes qui en font la demande. Les inspecteurs locaux ont la conservation de ces étalons et ils s'en servent pour vérifier et poinçonner les instruments employés par les commerçants : ceux de ces derniers qui se servent d'instruments non poinçonnés sont passibles d'une amende de 125f. Les contrats ne sont valables que quand ils ont pour bases les mesures légales; les grains et autres objets vendus précédemment au boisseau comble, doivent être mesurés ras ou vendus au poids. Depuis 1795, les Magistrates contrôlent le service et en nomment, en Petty-session, les agents locaux. Les frais de personnel et de matériel sont en partie remboursés par la taxe de poinçonnage; le surplus reste à la charge du Comté.

Les grandes routes forment, au point de vue administratif,

deux subdivisions principales, les routes à parcours gratuit (*highways*) et les routes à péages (*turnpike roads*). L'Etat reste, en général, étranger à la direction de ces deux services : et l'on ne trouve au budget que de faibles sommes destinées à la construction de ponts ayant un caractère d'utilité générale, ou à la rétribution de commissaires chargés de favoriser la construction des routes dans le pays de Galles et dans quelques régions montagneuses où l'initiative locale ne suffit pas à cette tâche. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, le service des Highways est exclusivement dévolu aux Paroisses; le Comté n'y intervient, en vertu d'anciens usages, que pour la construction et l'entretien des ponts.

Les autorités du Comté et notamment les Magistrates en Quarter-session ont à intervenir pour la déclaration de l'utilité publique des projets de Turnpike roads, mais ils restent étrangers à la construction et à l'entretien. Chaque Turnpike road est instituée par une loi spéciale qui confie à une corporation (*trust*) représentant les bailleurs de fonds, le soin de la construire et de l'exploiter à ses risques et périls. Chaque loi est un code complet pour la Turnpike road à laquelle elle se rapporte : elle règle le tarif des péages (*tolls*) à percevoir, les exemptions de péages, les obligations des concessionnaires (*trustees*) et des percepteurs (*toll collectors*); elle définit les diverses contraventions (*nuisances*) qui peuvent être commises, en ce qui concerne l'usage de la route, au détriment des concessionnaires et du public, et elle fixe les pénalités correspondantes.

La législation des routes se trouve naturellement fixée par l'ensemble de ces lois spéciales; mais depuis une quarantaine d'années, elle a été résumée dans des lois générales qui en ont coordonné les dispositions les plus importantes et qu'on impose habituellement aux nouvelles Turnpike roads. La loi organique qui coordonnait des décisions antérieures date de 1822 (3, Geo. IV, c. 126); elle a été amendée et complétée par beaucoup de lois postérieures. Chaque année, par exemple, le Parlement proroge la durée de certaines dispositions dérogeant à la coutume, et notamment des autorisations antérieurement données, pour appliquer à l'entretien

des Turnpike roads une partie de l'impôt levé par les Paroisses pour le service des Highways.

Les exemptions de péages sont fort nombreuses; elles concernent : tous les piétons, les chevaux et les voitures employés au service du souverain et de sa famille; les chevaux et voitures employés à transporter les personnes au service divin, le dimanche (aller et retour), excepté dans un rayon de 8,100 mètres autour de la Bourse de Londres et du palais de Westminster; les chevaux et voitures transportant les engrais agricoles, etc. Des exemptions analogues s'appliquent aux funérailles, aux ministres du culte dans l'exercice de leurs fonctions, aux agents en exercice de la force publique et de la police, aux personnes se déplaçant (aller et retour) pour les élections; et tout récemment, en 1861 (24 et 25, Vict., c. 126) aux volontaires (*volonteers*); aux animaux et voitures de toutes sortes faisant le service (aller et retour) du transport des produits agricoles aux marchés; aux animaux et voitures traversant la voie sans y parcourir plus de 91 mètres; aux animaux et voitures allant au travail, au pâturage et à l'abreuvoir, ou en revenant, pourvu qu'ils ne parcourent sur la route qu'une distance inférieure à 3,200 mètres.

On remarque, en Angleterre, une tendance assez marquée à centraliser le service des routes. Dès l'année 1826 (7, Geo. IV, c. 142), une loi ayant pour but d'améliorer les routes de la ville de Londres, au nord de la Tamise, a autorisé les concessionnaires des routes de ce district à se réunir au nombre de trente-deux avec les membres du Parlement pour Londres, Westminster et le Comté de Middlesex, en une commission investie de pouvoirs spéciaux. Une loi de 1849 (12 et 13, Vict., c. 46) donne les mêmes facilités à toutes les Turnpike roads placées dans des conditions favorables à une réunion. Les concessionnaires administrent en commun les Turnpike roads réunies; mais chacune d'elles conserve son péage et sa loi spéciale.

Un essai de centralisation vient d'être tenté, sur une plus grande échelle, par la loi du 29 juillet 1862 (25 et 26, Vict., c. 61). Cette loi, laissant aux localités le pouvoir de con-

server le régime actuel, les encourage à concentrer le service; à cet effet, elle autorise les Magistrates réunis au moins au nombre de cinq en Quarter-session, à ordonner provisoirement la réunion de tous les Highways du Comté, ou leur groupement partiel en districts. L'arrêté concernant la création d'un district partiel n'est valable que si deux Magistrates au moins, ayant leur résidence dans ce district, ont pris part à la décision. Cette organisation provisoire ne devient définitive qu'après l'accomplissement de formalités prescrites par la loi, et par une nouvelle décision rendue en Quarter-session. Un comité spécial, composé des Waywardens (55) élus par les Paroisses, et des Magistrates de la circonscription représentant le Comté, dirige la construction, l'amélioration et l'entretien des Highways de chaque district; il constitue une corporation ayant la personnalité civile; il nomme ses agents et les rétribue sur un fonds commun fourni par chaque Paroisse en proportion des dépenses qu'elle a faites pour l'entretien des Highways pendant les trois années précédentes. Quant aux dépenses relatives à l'entretien des Highways, la spécialité par Paroisse est rigoureusement maintenue; les agents paroissiaux continuent à lever la taxe des routes et à en verser le montant dans la caisse du comité.

Le maximum de cette taxe n'excède pas 12 pour 100 du loyer, et chacun des trois appels faits annuellement ne peut excéder le tiers de ce maximum, à moins qu'une décision contraire ne soit adoptée par les trois cinquièmes des contribuables dûment convoqués. Comme pour la taxe des pauvres, les poursuites contre les contribuables en retard sont autorisées par deux Magistrates. Les personnes ou les corporations ayant l'obligation d'entretenir à leurs frais certains Highways faisant partie d'un nouveau district, peuvent s'en racheter par le payement d'une somme fixée au moyen d'une procédure que la loi détermine. Chaque année, le budget du district, arrêté par le comité, est soumis au secrétaire d'État de l'intérieur, qui le présente aux deux chambres du Parlement.

Les lois relatives à la milice sont fort anciennes : elles ont été coordonnées et complétées par deux principales lois orga-

niques en 1801 (42, Geo. III, c. 90) et en 1852 (15 et 16, Vict., c. 50), amendées l'une et l'autre par plusieurs lois postérieures. Les plus récentes ont organisé des régiments spéciaux de milice qui ont rendu de grands services, hors du royaume, pendant la guerre de Crimée ; une loi qui se renouvelle depuis lors chaque année accorde des indemnités à une partie des miliciens qui servaient dans ces régiments licenciés.

D'après les lois en vigueur, la milice comprend 80,000 hommes d'infanterie et peut être portée à 120,000 hommes dans le cas où il y aurait danger d'invasion ; elle forme en tout 137 régiments, 96 en Angleterre, 17 en Écosse et 24 en Irlande. Elle se recrute d'abord par des enrôlements volontaires de 5 années au moyen d'une prime qui ne peut excéder 150f et qui est payée en une fois ou par allocations mensuelles de 3f12. Le contingent est fixé par le gouvernement pour chaque Comté, et par les autorités du Comté pour chaque Paroisse. Dans le cas où le contingent d'un Comté ne serait pas complet, on soumettrait à la conscription, par voie de tirage au sort, les Paroisses où le nombre des engagés volontaires serait insuffisant. Les obligations des miliciens sont d'ailleurs assez légères en temps de paix : ils sont simplement tenus d'assister chaque année à des manœuvres ou exercices dont la durée est fixée, comme règle générale, à 21 jours ; mais le conseil du Souverain peut, par décision spéciale, porter cette durée à 56 jours ou la réduire à 3 jours. Le lieu de réunion est fixé par le conseil, et l'ordre de s'y rendre est adressé par la poste à chaque milicien par le Lord-lieutenant ou par l'officier commandant. Sont exempts du service de la milice tous les citoyens âgés de plus de 35 ans, les pairs, les professeurs ou maîtres employés à quelque titre que ce soit à l'enseignement de la jeunesse, et certaines catégories d'étudiants et de fonctionnaires publics. Le conseil du Souverain détermine l'organisation des régiments et des cadres, les conditions d'âge et de taille, le taux de la prime au-dessous du maximum fixé par la loi, l'époque des manœuvres, les conditions d'admission des officiers, etc. On exige, en général, que les officiers supérieurs et autant que possible chaque

officier, possèdent une propriété immobilière située dans une partie quelconque du Royaume-Uni.

La *Yeomanry* est une force de cavalerie analogue à la milice, mais qui ne paraît point avoir un rôle essentiel dans l'organisation militaire du pays. La loi organique la plus récente concernant cette institution est de 1826 (7, Geo. IV, c. 58); elle paraît tomber en désuétude.

Il en est autrement des volontaires, organisés récemment comme réserve de l'armée, par une loi de 1859 (22 et 23, Vict., c. 42). Ces corps prennent aujourd'hui un grand développement sous l'influence de la classe dirigeante et de l'opinion publique, appuyée de dispositions législatives; ainsi deux lois de 1860 (23 et 24, Vict., c. 140) et de 1862 (25 et 26, Vict., c. 41) autorisent les corps de volontaires constitués à cet effet en corporation civile (*Trust*), à acquérir des terrains pour le tir de la carabine et du canon; une loi de 1861 (24 et 25, Vict., c. 126) dispense les volontaires allant en uniforme aux exercices de payer les péages des Turnpike roads.

Les volontaires supportent tous les frais de leur armement et de leur équipement. Pour les miliciens, l'État supporte ces mêmes frais, et le Comté fournit les locaux nécessaires à la conservation du matériel.

L'administration financière complète et résume en quelque sorte tous les services du Comté; comme celle de l'État, elle est admirablement organisée : elle a spécialement pour but de provoquer la peréquation de l'impôt, d'assurer un recours constant aux localités et aux contribuables, et de prévenir ainsi les principaux abus qui pourraient s'y glisser. Elle est dirigée et soigneusement contrôlée par les Magistrates : ceux-ci centralisent l'action chez un agent spécial, le trésorier (*County treasurer*), ou chez plusieurs trésoriers divisionnaires, et la surveillance dans un comité de trois membres (*finance committee*); ils consacrent toujours le premier jour de chaque Quarter-session à entendre les rapports du comité et du trésorier, à arrêter les comptes du trimestre écoulé et les dépenses à faire dans le trimestre qui commence. La somme ainsi votée est recouvrée au moyen d'une taxe (*County rate*) assise sur toutes les valeurs locatives du Comté.

Le revenu imposable de chaque propriété est déterminé pour l'assiette de la taxe du Comté et des autres taxes locales avec des précautions très-particulières. Cette évaluation se fait conformément à d'anciens usages coordonnés une première fois en 1738 (12, Geo. II, c. 29), plus récemment en 1852, (15 et 16, Vict., c. 81), puis amendés par diverses lois postérieures, et en dernier lieu par celle de 1858 (21 et 22, Vict., c. 33).

Les Magistrates en Quarter-session nomment un comité d'évaluation spécialement chargé de ce soin. Ce comité statue sur les documents qu'il a le pouvoir de réclamer des Overseers de chaque Paroisse. Ces derniers, à la demande du Comité, dresseut le tableau du revenu imposable de toutes les propriétés soumises aux taxes du Comté, en y mentionnant la date de l'évaluation, le nom de l'expert qui l'a faite et le mode qu'il a suivi.

Ces tableaux sont d'abord soumis aux Vestries et à toutes les autorités intervenant dans l'assiette et la perception des impôts locaux. Le comité d'évaluation tient compte de toutes les observations qui lui sont adressées par ces dernières ; il entend les réclamations des contribuables et contrôle au besoin toutes ces déclarations au moyen d'informations spéciales prises auprès des percepteurs, des constables et de tous ceux qu'il croit devoir citer pour les faire déposer sous serment. Il a le pouvoir d'infliger des amendes de 500 f à tous ceux qui refuseraient de comparaître, et il désigne au besoin des experts spéciaux pour l'évaluation des propriétés au sujet desquelles des doutes subsistent. Les frais de ces expertises sont, selon les cas, à la charge des localités qu'elles concernent ou des agents locaux dont la première évaluation est notoirement inexacte.

Le comité, chaque fois qu'il adopte une évaluation nouvelle, doit indiquer les motifs du changement et le notifier à chaque Vestry intéressé. Celui-ci est convoqué dans les 21 jours par les Overseers, afin que chaque contribuable puisse produire ses observations. Le comité, saisi de nouveau, tient compte s'il le juge convenable de ces dernières observations, statue en ce qui le concerne sur le tableau

d'évaluation et l'adresse aux Magistrates en Quarter-session avec toutes les pièces à l'appui. Enfin les Magistrates arrêtent définitivement les évaluations après que des avis insérés dans les journaux de la localité ont mis les intéressés en demeure de réclamer auprès d'eux.

Muni de ces documents, le trésorier dresse un état donnant pour chaque Paroisse, en regard du revenu imposable, le montant total de l'impôt du trimestre suivant, calculé d'après la moyenne applicable à tout le Comté; le Clerk of the peace, qui centralise le service administratif, le transmet aux Overseers; et ceux-ci procèdent aussitôt à la perception, avec le concours des percepteurs, selon les formes suivies pour le Poor rate. Lorsqu'il s'agit de petites taxes levées pour des objets spéciaux, les Overseers et les Guardians peuvent simplifier le service en les prélevant sur la taxe des pauvres, sauf à établir la compensation à l'imposition suivante. Les Overseers versent sans délai les sommes perçues chez le trésorier du Comté; faute par eux de remplir ce devoir, les Magistrates confient les recouvrements arriérés à des agents spéciaux, et la taxe est dans ce cas, à titre d'amende, augmentée d'un dixième.

Sur la plainte du trésorier ou du Clerk of the peace, les Magistrates peuvent, par un arrêté spécial, ordonner la saisie et la vente au profit du Comté des biens de tout agent qui néglige de verser les sommes qu'il a perçues. Pour la taxe du Comté comme pour toutes les autres taxes locales, les contribuables peuvent en tout temps adresser leurs réclamations aux Quarter-sessions. Un compte annuel des recettes et des dépenses du Comté est présenté par le trésorier à l'une des Quarter-sessions; un extrait de ce compte est publié dans les journaux de la localité et communiqué aux Unions et aux Paroisses ainsi qu'au secrétaire d'État de l'intérieur. C'est un des documents que doivent rechercher les personnes qui veulent étudier le Gouvernement local de l'Angleterre.

Le régime financier des Comtés et des Paroisses de l'Angleterre me paraît être le vrai modèle à suivre par les nations qui veulent acclimater chez elles les libertés locales et se soustraire au déplorable régime des octrois.

58. — APERÇU DES BOROUGHS (VILLES INCORPORÉES) ET DES AUTRES AGGLOMÉRATIONS URBAINES DE L'ANGLETERRE.

Depuis un temps immémorial, on distingue des Comtés certaines circonscriptions à populations agglomérées, constituées par la coutume, par des chartes royales et par la loi, en corporations municipales (*municipal corporations*), connues sous le nom de *Borough* ou *City*, subdivisées souvent en districts, nommés *Wards*. Le nom de City est moins commun que celui de Borough, nom générique des villes incorporées : il est employé par les lois modernes sans être défini : il semble être exclusivement attribué par la coutume aux villes pourvues de siéges épiscopaux.

Les corporations municipales ont été pendant longtemps régies sans aucun contrôle de l'autorité centrale et elles ont donné lieu, dans ce régime, à beaucoup d'abus. Ainsi, à une époque peu éloignée, beaucoup de villes administraient sans publicité leurs finances, et elles employaient parfois une partie de leurs revenus à des destinations dépourvues de tout caractère d'utilité publique. Les révolutions accomplies en 1830 et en 1831 à Paris, à Bruxelles, à Berlin, à Vienne et dans plusieurs autres villes du Continent, ayant éveillé la sollicitude du gouvernement anglais sur le régime des villes britanniques, une enquête conduite avec la sincérité qui distingue en Angleterre ce genre de travaux, mit en lumière les vices des anciennes corporations et démontra à tous les partis politiques la nécessité d'une réforme. Celle-ci, après de longues discussions, fut enfin accomplie par la loi du 9 septembre 1835 (5 et 6, Will. IV, c. 76), qui a défini 178 circonscriptions urbaines et constitué, en conservant autant que possible les vieilles traditions, une organisation civile et judiciaire tranchant singulièrement avec les institutions du Comté.

Les corporations urbaines, complétement indépendantes des autorités du Comté, diffèrent surtout de ces dernières en ce qu'elles ne réunissent point les attributions judiciaires à leurs attributions administratives. Elles n'interviennent point non plus, en principe, dans l'assistance des pauvres,

la gestion des fondations charitables, l'enregistrement des mariages, des naissances et des décès, et la propagation de la vaccine; ce sont les Paroisses urbaines, représentées par les contribuables à la taxe des pauvres, qui y pourvoient, ainsi que je l'ai déjà indiqué pour les Paroisses rurales, sous l'autorité des Unions et des comités supérieurs siégeant dans les trois capitales. Cependant, toutes les grandes villes, à l'exception de Londres, centralisent en fait ce service : en premier lieu, parce que les Unions de paroisses coïncident généralement avec la circonscription urbaine; et, en second lieu, parce que le Board of guardians et le conseil municipal, désignés par des corps électoraux peu différents l'un de l'autre, sont pour la majeure partie composés d'un personnel commun. C'est surtout dans les Unions urbaines que se manifeste la nécessité, ci-dessus signalée, d'instituer pour les enfants pauvres et les vagabonds, indépendamment du Workhouse central, des écoles et des asiles de district (*ward*).

L'administration civile de chaque Borough relève du conseil municipal (*town council*), composé d'un président, désigné habituellement sous le nom de maire (*mayor*)[1], des *aldermen* (anciens), et des simples conseillers municipaux (*town counsellors*). Elle est complétée par deux classes de fonctionnaires élus en dehors du conseil : les *Assessors* chargés du contrôle des listes d'électeurs, de l'assiette et de la recette des taxes; les *Auditors* chargés du contrôle de la comptabilité et des dépenses. Sauf le maire, qui est parfois rétribué, ces fonctionnaires interviennent à titre gratuit; ils surveillent et contrôlent plus qu'ils n'administrent, et ils confient, en général, les détails du service aux agents salariés qu'ils choisissent. A la tête de ces derniers, se trouve un fonctionnaire qui centralise la direction des affaires de la corporation et y joue le rôle dévolu dans le Comté au Clerk of the peace; on le désigne habituellement sous le nom de *Town clerk ;* en raison de son traitement annuel qui atteint parfois 37,500f et de l'importance de ses attributions, il

[1] La réforme de 1835, selon l'invariable tradition de l'Angleterre, a respecté les anciennes dénominations : ainsi, à Londres le titre de *Lord Mayor*, à Édimbourg et à Glascow celui de *Lord Provost*, etc.

s'élève souvent au-dessus du principal ministre de l'un des petits États du Continent. Le corps dirigeant tire lui-même son pouvoir de la corporation proprement dite, formée de tous les *citoyens communaux*[1] appelés indifféremment *Burgesses* ou *Freemen* depuis la suppression des priviléges relatifs à l'exercice des professions urbaines.

La qualité de Burgess est acquise à tous les citoyens majeurs ayant occupé, dans l'une des Paroisses du Borough, avant le 31 août de chaque année et pendant la durée entière des deux années précédentes, une maison, un magasin, un comptoir ou une boutique, et qui pendant le même temps a personnellement habité le Borough ou les campagnes voisines dans un rayon de 11,300 mètres, en payant la taxe des pauvres. Cette qualité est refusée aux étrangers et aux personnes qui, dans les 12 mois précédant la confection des listes, ont reçu des secours de la Paroisse ou de toute autre corporation charitable. Les Overseers (55) de chaque Ward (56) dressent, chaque année, au 1er septembre, une liste des Burgesses, et la tiennent gratuitement pendant une quinzaine à la disposition du public. Le Town clerk, de son côté, réunit les listes de tous les Wards et les expose, du 8 au 15 septembre, sur la grande porte ou dans tout autre lieu apparent de la Maison de ville (*Town hall*); les réclamations et les objections sont communiquées aux intéressés pendant la dernière semaine de septembre; enfin, la liste est définitivement arrêtée dans une séance publique, tenue du 1er au 15 octobre par le maire et les Assessors; puis elle est livrée à l'impression et mise à la disposition du public.

Pour être élu membre du conseil municipal, Auditor ou Assessor, il faut être Burgess et remplir, en outre, les conditions suivantes : dans les villes ayant 4 Wards ou plus, posséder un immeuble de 25,000f ou contribuer à la taxe des pauvres pour un loyer de 750f; dans les villes ayant moins de 4 Wards, posséder un immeuble de 12,500f ou être taxé pour un loyer de 375f. Un Burgess perd son droit à être

[1] Cette dénomination générale n'a point, dans la langue française, un équivalent précis correspondant aux *Gemeinde-Bürger* de l'Allemagne occidentale et aux *Vecinos* de l'Espagne. (*Les Ouvriers européens*, p. 204.)

nommé membre du conseil municipal, s'il est dans les ordres sacrés ou s'il a des intérêts privés subordonnés aux décisions de ce conseil. Les Burgesses élisent le 1er novembre le tiers des membres du conseil qui restent pendant trois ans en fonctions; ils élisent le 1er mars les Auditors et les Assessors; le 9 novembre, les conseillers municipaux nomment le Maire et les Aldermen. Les personnes ainsi élues qui refusent d'exercer leur charge, peuvent être frappées : le Maire, d'une amende de 2,500f, les autres d'une amende moitié moindre. Le maire et tous les autres dignitaires sont indéfiniment rééligibles.

Les attributions conférées par l'acte de réforme de 1835 aux conseils municipaux, sont l'administration de la police, des cours de justice, des prisons, de la maison de ville et des autres propriétés de la corporation. Elles ont été singulièrement étendues par des lois postérieures qui tendent de plus en plus à placer le Borough parallèlement au Comté. Ainsi, deux lois de 1849 (12 et 13, Vict., c. 82) et de 1853 (16 et 17, Vict., c. 79), autorisent les Boroughs à instituer des inspecteurs de poids et mesures et à créer des asiles d'aliénés, en les dispensant de contribuer aux taxes levées dans le Comté pour ces deux services. Les Boroughs déjà autorisés par l'acte de réforme à inspecter le service des compagnies instituées par la loi pour exécuter, dans l'intérêt public, le pavage et l'entretien des chaussées, l'éclairage des rues, les distributions d'eau, les ponts, les marchés, les bazars, les abattoirs, etc., peuvent depuis 1857 (20 et 21, Vict., c. 50) prendre à leur propre compte la direction de ces mêmes services; il suffit que la transmission de la propriété de ces établissements ait lieu, d'un commun accord, entre les représentants (*Trustees*) de ces compagnies et le conseil municipal. Des lois spéciales antérieures ou postérieures à l'acte de réforme, ont également autorisé de très-grandes villes à entreprendre des travaux ou à acquérir des établissements créés par des compagnies [1].

[1] La ville de Glascow, par exemple, a dépensé de 1770 à 1860 une somme de 78 millions de francs pour créer son port et pour porter de 2 à 6 mètres, au moyen du dragage, la profondeur de l'eau dans le bassin

A côté des corporations municipales, se trouvent une multitude d'établissements fondés par des libéralités particulières, tels que des asiles d'aveugles, d'aliénés et de sourds-muets, des hôpitaux et hospices, des écoles, des bibliothèques, des jardins publics, etc.

On y rencontre aussi, notamment à Londres et à Glascow, des restes curieux des anciennes corporations urbaines d'arts et métiers qui exercent, au moins indirectement, une certaine influence sur les affaires du Borough. Les priviléges exclusifs que chaque corporation s'arrogeait autrefois sont, à la vérité, tombés en désuétude, et ont été d'ailleurs formellement abrogés par l'acte de réforme de 1835 : mais l'institution se maintient à la faveur d'une possession indivise de biens ayant acquis avec le temps une valeur considérable. Le personnel se conserve ou s'étend, soit par le droit d'héritage dévolu par chaque membre au successeur qu'il institue par testament, soit par des admissions prononcées à titre honoraire pour certaines notabilités, ou moyennant un droit d'entrée en rapport avec la valeur des biens indivis. Les corporations conservent leurs anciennes dénominations sans qu'il en résulte aucune obligation pour les membres actuels; il y a telles corporations de tisserands ou de barbiers qui ne possèdent plus un seul membre appartenant à ces professions.

Dans les Boroughs populeux, l'administration municipale proprement dite se subdivise en nombreux comités, voués chacun à une spécialité; leurs pouvoirs varient beaucoup selon la délégation qui leur est donnée et selon les traditions

inférieur de la Clyde, qui met ce port en communication avec la mer; pendant le même temps, les revenus annuels provenant surtout des droits perçus sur la navigation dans le port et dans la rivière, ont été portés de 26,000 à 2,450,000f. Autorisée par une loi spéciale, la même ville a acquis d'une compagnie, au prix de 30 millions de francs, un établissement hydraulique qui amène, par une conduite souterraine de 39 kilomètres, au-dessus du niveau des plus hautes maisons, et distribue aux habitants une quantité d'eau qui est déjà de 63,000 litres par minute et peut être augmentée selon les besoins jusqu'à 126,000 litres; la redevance imposée aux habitants équivaut environ à 6 pour 100 du loyer annuel et assure déjà à la ville un revenu annuel de 1,800,000f.

établies de longue date. Les villes les mieux administrées sont celles où le conseil municipal ne revendique que pour la forme ou dans des cas extraordinaires l'autorité qui lui appartient, et où les comités spéciaux agissent avec une autorité entière, en rendant un compte annuel à leurs commettants et au public. Le maire est habituellement membre de droit de ces comités, et leur imprime au besoin une impulsion commune. Les conseils municipaux des Boroughs concessionnaires de certains travaux publics, tels que marchés et abattoirs, ponts, routes, ports, etc., nomment chaque année les commissaires (*trustees*) chargés de la direction de ces entreprises.

Le service financier est subdivisé entre les comités qui dressent annuellement leurs budgets et leurs comptes spéciaux; il est en outre centralisé dans un comité spécial de finances assisté d'un trésorier. Le contrôle de l'assiette des taxes et de l'emploi des fonds est exercé conjointement par le conseil municipal, par les Assessors et par les Auditors. Les principales dépenses d'un Borough ordinaire sont l'intérêt et l'amortissement des emprunts, les traitements des fonctionnaires et agents; les frais relatifs à la justice, à la police et à la prison, l'entretien de la maison de ville et des établissements publics, enfin les contributions à certaines charges communes au Borough et au Comté. Les recettes sont fournies, en premier lieu, par les biens et les dotations du Borough et par les taxes spéciales payées par les intéressés pour services spéciaux, tels que l'éclairage, la distribution d'eau, l'écoulement des eaux ménagères, etc.; en second lieu, s'il en est besoin, par des taxes générales dites *Borough rate* ou *general rate*, perçues sur les loyers, selon les formes ci-dessus indiquées pour le Comté, l'Union et la Paroisse.

Sous le rapport de l'organisation judiciaire, les Boroughs présentent trois catégories assez distinctes.

La première comprend les Boroughs de premier ordre, assimilés sous ce rapport aux Comtés et ayant une organisation aussi complète que celle de ces derniers; les juges des cours de Westminster (59) y tiennent les assises deux fois par an, avec l'intervention d'un Sheriff élu chaque année par

le conseil municipal; les Quarter-sessions sont tenues par un *Recorder,* magistrat rétribué par le Borough, choisi par le souverain parmi les avocats ayant au moins cinq années d'exercice, et assisté par un agent salarié dit Clerk of the peace (57). Les Petty-sessions sont tenues soit par des Magistrates non rétribués, désignés comme ceux des Comtés, mais sans aucune condition de propriété immobilière, parmi les personnes notables résidant au Borough ou dans un rayon de 11,300 mètres, soit par des juges salariés dits *Stipendiary magistrates,* institués par le souverain sur la proposition du conseil municipal. Dans les deux cas, le service des Petty-sessions est centralisé sous la direction des Magistrates par un Clerk to justices (57). Ces derniers Magistrates ont, dans certaines villes, une origine assez ancienne; mais leur intervention s'est développée sous l'influence d'une loi de 1858 (21 et 22, Vict., c. 73). Un Coroner spécial, nommé par le conseil municipal, complète cette organisation de la justice criminelle. Quant à la justice civile pour les intérêts inférieurs à 1,250f, elle est rendue par les juges des Cours de Comté (57) chargés du circuit où se trouve situé le Borough; la ville de Manchester et quelques districts de Londres sont, comme on l'a remarqué ci-dessus (57), les seuls cours où l'un des juges de Comté reste en permanence.

Les Boroughs de la seconde catégorie ne sont pour les assises et les Quarter-sessions qu'une dépendance du Comté; les Petty-sessions y ont l'une ou l'autre des organisations précédemment décrites; conformément à d'anciens usages précisés en 1821 (1 et 2, Geo. IV, c. 63), les Magistrates du Comté peuvent y intervenir.

La troisième catégorie de Boroughs rentre complétement, même pour les Petty-sessions, dans l'organisation judiciaire du Comté, et se comporte à cet égard comme un simple district rural.

Indépendamment des Boroughs où tous les habitants sont tenus par la coutume et par la loi de pourvoir, aux intérêts communs ci-dessus indiqués, il existe en Angleterre beaucoup de populations agglomérées, constituant parfois des villes considérables où les habitants n'avaient jusqu'à ces

derniers temps que les obligations propres à ceux des Paroisses rurales, et en conséquence étaient tenus seulement de contribuer aux dépenses communes de la Paroisse, de l'Union et du Comté. Ces agglomérations urbaines n'étaient cependant pas dépourvues des avantages résultant d'une entente commune sur le nivellement, le pavage, l'éclairage, le nettoyage et le drainage des rues, et sur une multitude d'autres intérêts collectifs créés par la contiguïté des maisons. Des usages locaux, produits spontanés des tendances privées vers la décence, la propreté et le comfort, ont assuré à beaucoup de villes placées dans cette condition, une partie des avantages conférés aux Boroughs par le régime de communauté forcée. Toutefois, cette organisation autorise des résistances individuelles que la loi s'applique à vaincre depuis 1848, en conciliant dans une juste mesure le droit de propriété et l'intérêt public. Deux lois principales, complétées et amendées par une multitude de lois secondaires, ont, sous ce rapport, ouvert pour l'administration anglaise une ère vraiment nouvelle.

La première loi rendue en 1848 (11 et 12, Vict., c. 63), dite acte de la salubrité publique (*Public health act*), établit une commission centrale (*General board of health*) ayant le pouvoir, sauf approbation du Conseil (60) ou confirmation du Parlement, de mettre la loi en vigueur, sur la requête du dixième des contribuables, dans toute localité où les rapports du Registrar general (56) constatent une mortalité de 23 pour 1000. En vertu de cette approbation, on établit des comités locaux de salubrité (*Local boards of health*) qui, dans les Boroughs, se confondent avec le conseil municipal, et ailleurs sont élus par les contribuables. Les comités de salubrité interviennent selon des conditions fixées par la loi en ce qui concerne les dépendances insalubres des habitations, l'écoulement des eaux ménagères et des eaux pluviales, le nivellement, le pavage et le nettoyage des rues, la surveillance ou l'interdiction des établissements et usages nuisibles au public, les distributions d'eau, l'éclairage public, les abattoirs, les logements en garni au jour ou à la semaine, les caves, les lieux publics de récréation, les maisons pour

le dépôt temporaire des morts, les cimetières, etc. Ces mêmes comités ont tous les pouvoirs nécessaires pour accomplir leur mission, notamment pour acheter, vendre, échanger ou louer des terrains; pour ordonner, asseoir et lever les taxes nécessaires; pour emprunter en donnant ces taxes pour garantie, et pour faire des reglements dans les limites de leurs attributions.

La seconde loi, dite *Local government act*, a été rendue en 1858 (21 et 22, Vict., c. 98); elle a coordonné tous les amendements apportés à la première pendant les dix années précédentes. Complétée et amendée elle-même chaque année, elle établit un système général d'administration pour les populations agglomérées. Elle offre deux avantages essentiels : elle dispense les localités des frais considérables que celles-ci avaient à supporter, lorsque, voulant pourvoir à un intérêt commun, elles devaient obtenir un acte spécial du Parlement[1]; elle leur laisse toute liberté pour conserver l'indépendance propre au régime rural, ou pour adopter, en tout ou en partie, le régime urbain.

Le régime de gouvernement local peut être appliqué à un Borough, par décision du conseil municipal; par le comité local de salubrité partout où un tel comité a été institué; par résolution de la majorité des propriétaires et des contribuables, aux Paroisses et aux Unions n'ayant point institué un comité local. Enfin, s'il s'agit d'une circonscription non instituée par la loi, c'est-à-dire sortant du cadre des Boroughs, des Unions et des Paroisses, le secrétaire d'État de l'intérieur peut accorder l'autorisation sur le vu d'une pétition signée par la dixième partie des propriétaires et des contribuables.

Comme je viens de le dire, l'application du nouveau régime est naturellement confiée aux conseils municipaux et aux comités locaux de salubrité, partout où ces autorités

[1] Pour obtenir un acte du Parlement autorisant une distribution d'eau ou tout autre établissement d'intérêt public, une ville ne pouvait autrefois dépenser moins de 40,000f; la dépense était plus lourde pour un acte d'incorporation. Les lois que je viens de signaler pourvoient suffisamment aux besoins de la majeure partie des populations urbaines; et, depuis 1835, trois villes seulement ont été élevées au rang de Borough.

existent; ailleurs elle est attribuée à une commission éluc par les propriétaires et les occupants ayant les uns et les autres de 1 à 6 voix, selon que la rente de la propriété varie de 1,250f à 6,250f. Le propriétaire qui occupe lui-même sa propriété a double vote. Ce régime, combiné avec les lois spéciales antérieurement rendues dans l'intérêt de la police et de la salubrité des Paroisses, a parfaitement résolu le problème du gouvernement local, qui consiste à assurer la plus grande somme possible d'avantages naissant de la communauté, avec la moindre somme de contrainte individuelle. Un résumé sommaire donnera une idée des attributions conférées à la commission constituée, sous les diverses formes indiquées ci-dessus, pour les principaux services auxquels il leur importe de pourvoir.

Pour l'administration de la voirie, la commission locale entretient et améliore les voies anciennes, et entreprend toutes les créations de voies publiques nouvelles que le service comporte, en se soumettant à l'obligation d'avoir l'assentiment de la majorité des propriétaires et des contribuables[1], d'acquérir de gré à gré les terrains nécessaires, ou d'obtenir du Parlement un acte d'expropriation contre les propriétaires récalcitrants; elle prescrit sur les voies ouvertes par des particuliers, et, au besoin, elle exécute à leurs frais tous les travaux nécessaires à la salubrité; elle établit, avec l'autorisation du secrétaire d'État de l'Intérieur, des parcs et des jardins publics; en se concertant avec les commissaires des routes à péage, elle prend à sa charge l'entretien des portions de route comprises dans la circonscription, et elle en recule les barrières de péage afin d'assurer à ses administrés les avantages d'une circulation libre et gratuite; elle prend, sauf les réserves ci-dessus rappelées, toutes les décisions relatives aux alignements; enfin, au moyen d'une procédure expéditive, elle déclare voies publiques des voies jusque-là privées, s'il n'y a pas opposition de la part des intéressés.

[1] Le lecteur remarquera que cette condition est toujours implicitement remplie dans le régime local de l'Angleterre, où les autorités sont élues par les contribuables eux-mêmes, habituellement pour une année, et rarement pour un délai supérieur à trois ans.

Pour la police de la voirie, la commission a le pouvoir de maintenir sur les voies publiques la liberté de circulation, d'y faire régner la propreté, l'ordre, la décence et la sécurité; à cet effet, elle entreprend aux frais de la communauté les water-closets et autres établissements nécessaires au public; elle exécute en régie ou avec le concours d'entrepreneurs le nettoyage des voies publiques; elle distribue, moyennant une légère redevance, les licences dont doivent être pourvus les propriétaires et les cochers de voitures publiques, et elle frappe toutes les catégories de délinquants des pénalités fixées par la loi.

Pour la police des constructions, au point de vue de la sécurité et de la salubrité, la commission a des pouvoirs fort étendus. Elle fixe par des règlements les conditions à observer, elle contrôle les plans des bâtisses et ordonne au besoin la démolition de celles qui se trouvent en contravention. Elle surveille surtout la construction des dépendances insalubres; elle prescrit des établissements séparés dans les fabriques où sont admises plus de vingt personnes des deux sexes. Elle ordonne, et au besoin exécute aux frais des intéressés la construction d'égouts et de drains pour l'écoulement des eaux et des liquides de toutes sortes. Elle surveille les constructions délabrées, et en prescrit, selon les cas, le nettoyage, le blanchissage à la chaux, la consolidation ou la destruction. Elle interdit, sauf certaines réserves, l'habitation dans les caves ou dans les lieux souterrains. Elle exerce directement ou au moyen d'inspecteurs choisis par elle, cette surveillance; elle peut pénétrer dans les habitations après un avis donné 24 heures à l'avance, ou même sans avis, sous sa responsabilité, et sauf recours des visités devant les Magistrates, si elle croit devoir écarter cette formalité. Comme pour toutes les attributions qui précèdent ou qui suivent, elle peut infliger aux délinquants des amendes qui atteignent ou dépassent 500f, et qui croissent en outre avec la durée de la contravention ou du délit.

Dès l'année 1851, une loi dite *Common lodging houses act* (14 et 15, Vict., c. 28) avait organisé dans les villes manufacturières la surveillance et l'amélioration des logements loués

en garni au jour ou à la semaine. Cette surveillance est maintenant une attribution habituelle des commissions locales.

Pour la police des établissements incommodes ou insalubres, la commission a également de grands pouvoirs; elle interdit au milieu des habitations agglomérées le séjour des porcs et autres animaux domestiques, les dépôts d'os, de peaux et autres matières donnant des émanations malsaines ou désagréables, les abattoirs, les fonderies de suif, les fabriques de savon, de noir animal, de produits chimiques, etc. Elle fait les règlements que doivent observer ceux de ces établissements qu'elle autorise ou qu'elle ne peut interdire. Des inspecteurs nommés par elle veillent à l'exécution de ces règlements, en visitant régulièrement les lieux suspects et même les boutiques consacrées à la vente de la viande et des autres denrées servant à la nourriture de l'homme. Elle saisit les objets malsains, falsifiés ou corrompus pour les soumettre au Magistrate, et dans le cas où il approuve la saisie, elle détruit les objets et impose de fortes amendes. Enfin, elle établit au besoin des abattoirs construits et exploités en régie ou donnés à bail par la communauté.

L'éclairage et le guet de nuit peuvent être depuis longtemps établis dans toutes les localités qui déclarent adhérer, moyennant certaines formalités, à la loi de 1830 (11, Geo. IV, et 1, Will. IV, c. 27), amendée par celle de 1834 (3 et 4, Will. IV, c. 90). Depuis la réforme de la police des Comtés, le guet de nuit a été rattaché à ce service. Les frais, lorsque le service est organisé en régie, sont recouvrés au moyen d'une taxe (*lighting rate*), qui ne peut excéder 2 et demi pour 100 du loyer, qui est fixée par l'assemblée des contribuables et perçue selon les règles adoptées pour les autres taxes locales. Les commissions de gouvernement local, dès qu'elles sont instituées dans une localité pourvue d'un tel service, en prennent la direction.

Pour les distributions d'eau, la commission locale a le pouvoir de traiter avec un entrepreneur, ou de faire elle-même l'entreprise avec l'approbation du secrétaire d'État de l'intérieur, et elle est autorisée à faire passer les conduites souterraines dans les propriétés non bâties. Elle oblige chaque

propriétaire de maison habitée à prendre un approvisionnement d'eau en rapport avec son loyer et de payer en conséquence une taxe (*water rate*). La portion de la dépense annuelle qui n'est pas couverte par cette taxe, est prélevée sur le produit de la taxe générale assise sur la circonscription qui profite de ce service.

Les foires et marchés ne peuvent être tenus dans une localité qu'en vertu d'un usage traditionnel ou par concession du souverain : la législation qui s'y rapporte a été revue en 1847 (10 et 11, Vict., c. 14). La commission est habituellement chargée de la surveillance ou de l'administration si le marché a été établi aux frais de la communauté. Les autorités locales sont, en fait, peu disposées à accueillir les demandes ayant pour objet d'établir de nouvelles foires et de nouveaux marchés, qui profiteraient surtout aux tavernes et autres débits de boissons. Mais elles voient avec plaisir que la responsabilité des refus soit rejetée sur les agents du souverain.

Pour les bains et lavoirs publics, la commission locale a charge de les établir et de les administrer. Ce service est réglé par une loi de 1846 (9 et 10, Vict., c. 74), amendée l'année suivante par la loi (10 et 11, Vict., c. 61), et par plusieurs articles de la loi de même année, dite *Towns improvement clauses act* (10 et 11, Vict., c. 34).

Pour la police des incendies, la commission locale est chargée de les conjurer autant que possible en surveillant les nouvelles constructions; elle prend, en ce qui concerne les maisons bâties, toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou éteindre les feux de cheminées; elle organise notamment le service des pompes à incendie.

Pour les horloges publiques, la commission est autorisée à les établir et à les tenir en bon état d'entretien.

La police des cimetières a été améliorée en 1847 par une loi spéciale (10 et 11, Vict., c. 65), amendée elle-même par celle qui, l'année suivante, a constitué le service de la salubrité et par plusieurs lois postérieures. Les commissions locales, partout où elles s'établissent, sont chargées de cette attribution.

59. — APERÇU DES RÉGIMES PROVINCIAUX D'ANGLETERRE, D'ÉCOSSE ET D'IRLANDE.

Le gouvernement des Paroisses, des Unions, des Comtés et des Boroughs, est loin d'être le même dans toutes les parties des Iles britanniques : en Écosse il a plus d'individualité et d'énergie qu'en Angleterre; en Irlande règne un ordre de choses opposé. A ce point de vue, ces trois anciens royaumes offrent des différences non moins prononcées que celles qui se maintiennent entre les grandes provinces de l'Autriche, de la Prusse, de l'Italie et de l'Espagne. Ces différences sont elles-mêmes une conséquence naturelle de celles qui existent dans les coutumes, les mœurs et les lois de ces trois circonscriptions; et, bien qu'elles s'atténuent peu à peu par le rapprochement des hommes, elles sont encore marquées, chaque année, par les nombreuses lois que le Parlement rédige séparément pour chacune d'elles. Le caractère provincial est encore fortement accusé par trois systèmes judiciaires qui, nonobstant certaines analogies de noms, sont loin d'être identiques; par trois systèmes d'universités qui conservent fermement leurs vieilles traditions; enfin par de véritables administrations provinciales établies à Londres, à Édimbourg et à Dublin, chargées de diriger ou de contrôler les gouvernements locaux ou de centraliser plusieurs de leurs actes.

Je m'écarterais du but spécial de cet ouvrage en reproduisant, pour l'Écosse et l'Irlande, les particularités que j'ai présentées ci-dessus pour le gouvernement local de l'Angleterre; je signalerai seulement les principales différences en décrivant les services centralisés dans les trois capitales.

La principale institution provinciale de l'Angleterre est celle de la justice : elle comprend à la fois les cours qui siégent exclusivement à Londres et celles déjà signalées (57), qui opèrent partiellement dans les localités selon l'admirable système des circuits.

En tête des cours de la première catégorie se trouve la cour dite de *Chancery*, qui, dans la hiérarchie des institutions

judiciaires, ne le cède qu'à la chambre des pairs (*house of lords*), suprême cour d'appel, en certains cas spéciaux, pour l'ensemble du Royaume-Uni. Dans sa juridiction ordinaire, la cour de Chancery juge selon la coutume et la loi écrite, interprétées par la jurisprudence, certaines affaires concernant les fidéicommissaires (*trustees*) ayant charge de biens pour diverses personnes, les banqueroutiers, les aliénés, les idiots, les établissements charitables, etc. Dans sa juridiction extraordinaire, constituée en cour d'équité, elle juge selon les indications de la conscience et selon l'esprit de la loi, dans les cas où celle-ci ne prononce pas. Elle est présidée par le Grand chancelier, le premier officier judiciaire de l'État, président de la chambre des pairs, chargé, comme je l'ai indiqué ci-dessus (57), de signer les commissions des Magistrates, tuteur des mineurs et des aliénés, surintendant général des établissements charitables, etc. La cour de Chancery comprend en outre 6 magistrats, le *Master of the Rolls*, 2 *Lords justices* et 3 *Vice-Chancellors*.

Le comité judiciaire du conseil privé, ayant à sa tête le lord président de ce conseil (60), et composé en grande partie de hauts dignitaires et de magistrats de hautes cours, juge en appel les causes ecclésiastiques, celles de la marine et des colonies; il peut dans les conditions définies par la loi augmenter la durée des brevets d'invention.

La cour de l'échiquier (*exchequer chambre court*), révise selon la loi et la coutume les jugements des trois hautes cours dont il sera question plus loin; et elle est tenue alors par les juges des deux cours qui n'ont point rendu le jugement attaqué. Elle discute aussi, avant les jugements à rendre par les trois cours, les questions offrant quelque difficulté spéciale, qui lui sont soumises par les juges.

Parmi les institutions que fait éclore incessamment en Angleterre le désir d'améliorer l'organisation judiciaire et de satisfaire aux besoins de chaque époque, on peut encore citer : une cour d'appel chargée de l'examen de cas réservés de justice criminelle, instituée en 1848 (11 et 12, Vict., c. 78); la cour d'appel en matière de banqueroutes (*court of bankruptcy*); la cour de vérification des testaments (*court of pro-*

bate), instituée en 1857 (20 et 21, Vict., c. 77) à la place des anciennes cours ecclésiastiques, et qui agit en délivrant des pouvoirs (*letters of administration*) aux exécuteurs testamentaires; la cour de divorce et de causes matrimoniales, instituée en 1857 (20 et 21, Vict., c. 85); la haute cour de l'amirauté jugeant surtout les questions de prises maritimes selon la jurisprudence anglaise et le droit des gens; enfin, diverses cours ecclésiastiques et la cour centrale criminelle de Londres qui remplace les assises dans la Cité.

Les trois cours supérieures de la seconde catégorie siégent au palais de Westminster; elles avaient autrefois des juridictions fort distinctes, mais elles ont toutes aujourd'hui, à quelques nuances près, les mêmes attributions. Les cours dites *Queen's bench*, *Common pleas* et *Exchequer* sont chacune composées de cinq juges. Les juges des deux premières sont nommés *Justices*, et leurs présidents Lord chief justice. Les juges de la troisième se nomment *Barons of the exchequer*; le premier juge nommé Lord chief baron, préside en l'absence du Chancelier de l'échiquier (*Lord chancellor of the exchequer*). Elles ont sous leur juridiction toutes les affaires qui ne sont pas jugées par les cours spéciales indiquées ci-dessus, ou par les nouvelles Cours de Comté (57) : c'est-à-dire les cas les plus nombreux de la haute justice civile et criminelle. Leur caractère commun est de donner au pays les garanties qui résultent de l'expérience, de la haute situation et de l'indépendance d'un petit nombre de juges choisis; d'exclure naturellement, par le régime pénible des circuits, les juges ayant perdu leur activité physique, et de mettre, en outre, la justice à la portée de tous les intéressés. La procédure civile ou criminelle est la même devant les trois cours, et je me bornerai à en citer les traits principaux.

En matière civile, le demandeur (*plaintiff*) qui réclame une créance, une propriété ou une indemnité à titre de dommage, confie sa cause à un *Attorney*, sorte de procureur, faisant partie d'une corporation libre où chacun peut être admis moyennant certaines formalités accomplies devant un officier public. L'Attorney commence l'action en obtenant de l'une des cours de Westminster une citation (*writ of sum-*

mons) enjoignant au défendeur (*defendant*) de comparaître. Ce dernier accepte la citation et la juridiction par un memorandum (*appearance*). Le demandeur fait alors, par écrit, un exposé (*declaration*) de sa cause au point de vue du fait et du droit, et le défendeur y oppose une réponse (*plea*) également écrite. Ces deux documents forment le point de départ d'un échange de documents qui continue jusqu'à ce que, toutes les considérations inutiles étant écartées, les parties peuvent mettre en relief les questions de fait ou de droit (*issues in fact or law*) sur lesquelles elles restent en dissentiment. Les Attorneys dressent alors, avec les documents ainsi échangés (*pleadings*), des résumés (*briefs*) où ces questions sont posées, et ils s'adjoignent un avocat (*counsel* ou *barrister*) qui plaide la cause, avec ou sans le concours des témoins, devant une cour d'assises déterminée, selon les cas, par le domicile du défendeur ou par d'autres circonstances de l'affaire. Le jury ordinaire (*petty jury*), ou, avec l'accord des deux parties, un jury spécial de cinq membres nommé par le Sheriff, décide les questions de fait. Le juge décide la question de droit et rend la sentence. La partie condamnée par un juge de l'une des cours peut se pourvoir en appel devant les deux autres.

En matière criminelle, la procédure diffère surtout de celle de France en ce qu'il n'y a pas de corps spécial d'officiers publics chargés des poursuites. Le souverain désigne, pour chaque cas, son agent dans le corps des avocats, comme le font les accusés; mais il a sur ces derniers l'avantage du choix; en sorte qu'un avocat ne peut accepter la mission de défendre un accusé qu'après en avoir reçu l'autorisation.

Les personnes prévenues de délits ou de crimes ressortissant aux juridictions des Magistrates (57) ou des assises sont habituellement arrêtées par la police du Comté. Elles comparaissent, dans le moindre délai possible, devant un Magistrate qui entend les témoins des faits ayant donné lieu à l'arrestation, et il recueille par écrit leurs dépositions. Si après cette enquête le Magistrate décide que l'accusé sera mis en jugement (*committed for trial*), il délivre au prisonnier une copie de ces dépositions. En cas de doute, le Magistrate remet à huitaine la suite de l'enquête, en maintenant l'incar-

cération ou en mettant le prévenu en liberté, sauf caution (*bail*) donnée par deux personnes notables. Si les charges sont insuffisantes, le prévenu est définitivement mis en liberté ; dans le cas contraire, il est immédiatement condamné s'il s'agit d'un léger délit, ou renvoyé, selon la gravité de l'offense, aux Petty-sessions, aux Quarter-sessions ou aux assises.

Pour les affaires renvoyées aux assises, les dépositions recueillies par le Magistrate sont adressées au bureau des cours de Westminster, qui centralise toutes les affaires du circuit auquel ressortit le Comté où le crime a été commis ; puis un officier spécial est chargé de dresser l'acte d'accusation (*indictment*). L'époque des assises étant arrivée, les juges de circuit accompagnés de leurs officiers s'étant rendus dans la ville où le crime doit être jugé, et le personnel des deux jurys ayant été convoqué par le Sheriff, l'acte d'accusation est d'abord soumis au Grand-jury, composé de 23 personnes, qui décide à la majorité de 12 voix si le prévenu doit être mis en liberté ou jugé. Dans le second cas, l'acte d'accusation est lu devant le prévenu avec mise en demeure (*arraignment*), pour celui-ci, de déclarer s'il se reconnaît coupable, auquel cas la sentence est immédiatement prononcée, ou s'il entend plaider son innocence.

L'accusé, s'il adopte ce dernier parti, comparaît devant le juge assisté de 12 membres du Petty-jury, choisis en présence de l'accusé et après que celui-ci a exercé son droit de récusation. L'avocat choisi par la couronne s'occupe alors de soutenir l'accusation, sans jamais perdre de vue les égards dus à l'accusé. Et c'est ici le lieu de remarquer qu'un procès criminel est conduit en Angleterre avec des tendances fort différentes de celles qui se montrent chez quelques États du Continent. Le juge se préoccupe moins de trouver un coupable que de fournir à un innocent le moyen de se disculper. L'accusé n'a point à prouver qu'il est innocent, c'est à l'accusation à établir qu'il est coupable ; il n'est point tenu de se défendre, mais il peut le faire en toute liberté en appelant au besoin des témoins à décharge. L'accusé n'est nullement obligé de répondre aux questions qui lui sont adressées, et, sur l'observation bienveillante du juge, il peut rétracter

les déclarations qui le compromettent. L'avocat de la couronne expose d'abord les faits; l'accusé, aidé, s'il le désire, d'un avocat, répond; le juge résume impartialement les faits, et le Petty-jury rend aussitôt le verdict. L'avocat de la couronne ne réplique que dans le cas où l'accusé a fait comparaître des témoins et introduit par là dans la cause de nouveaux faits. Lorsque le jury déclare à l'unanimité l'accusé coupable, le juge prononce la peine portée par la loi. Dans beaucoup de cas, le souverain substitue à la peine de mort prononcée par le juge, celle de la servitude pénale (57). S'il s'élève une difficulté relative à un point de droit, celle-ci est soumise à une des trois cours de Westminster prononçant en appel avec les cinq juges réunis.

Les assisses sont tenues deux fois par an (Londres et le comté de Middlesex exceptés), dans chacun des six circuits anglais, par deux juges, et dans chacun des deux circuits gallois par un juge. La procédure des assises est dirigée, sous la surveillance des trois hautes cours, par un officier rétribué, de haut rang, dit *Clerk of assize*[1], aidé de plusieurs autres agents : parmi ces derniers se placent aux premiers rangs le *Deputy-clerk of assize*, l'*Associate*, le *Clerk of indictments* et le *Clerk of arraigns*. Plusieurs de ces dernières fonctions sont réunies pour les circuits, notamment pour les deux circuits gallois, où les affaires sont peu nombreuses.

En décrivant les institutions du gouvernement local de l'Angleterre, j'ai implicitement défini les principaux services

[1] Le mot *Clerk* n'a point d'équivalent dans la hiérarchie administrative de la France, parce qu'il y a un contraste absolu dans le principe des deux administrations (63). On peut constater, en se référant aux paragraphes précédents, que ce titre est généralement accordé dans le Comté, l'Union et le Borough, au chef dirigeant un service spécial et limité, avec une autorité complète, en même temps qu'avec une responsabilité indéfinie devant le public, devant ses chefs immédiats et devant les tribunaux de droit commun qui le condamnent quand la réclamation est fondée. Un Clerk anglais, par cela même qu'il est responsable, est plus considéré que ne le sont chez nous les chefs de division, et les autres agents supérieurs occupant les situations analogues; en sorte qu'avec moins d'attributions, et en présence de citoyens plus indépendants, l'administration anglaise a plus d'ascendant que les administrations du Continent, privées du prestige que peut seule conférer la réunion du pouvoir et de la responsabilité.

établis à Londres pour les contrôler ou les diriger et pour en coordonner les résultats. Je n'ai donc qu'à rappeler ici les administrations centrales ayant pour objet les cours de Comté (57), l'assistance des pauvres, l'enregistrement des mariages, des naissances et des décès, les services de la vaccine, des aliénés, de la police et de la salubrité. On peut encore citer beaucoup de commissions spéciales centralisant à Londres le service de certains contrôles ou de plusieurs réformes, notamment la commission des institutions charitables (*charity commissionners*), les bureaux d'enregistrement des sociétés de secours mutuels, des sociétés à responsabilité limitée, etc.

Les institutions provinciales de l'Écosse offrent, en général, l'équivalent de celles que je viens de décrire pour l'Angleterre. Les unes, et à leur tête les institutions judiciaires, les corporations municipales et les coutumes locales, sont antérieures à l'acte d'union de 1707 et ne sont, à quelques modifications près, que la tradition nationale; les autres, émanant, pour la plupart, de l'esprit d'amélioration qui anime depuis 1830 le Parlement britannique, ont été établies par des lois spéciales adaptées à des mœurs privées, à une organisation religieuse et à des institutions paroissiales fort différentes de celles de l'Angleterre. Enfin, la mise en œuvre d'institutions se fondant habituellement sur l'élection des contribuables et des corporations locales, est, en fait, exclusivement confiée à des indigènes, ce qui contribue encore à donner à l'ensemble une physionomie spéciale.

Il est à remarquer toutefois que les efforts consciencieux faits par le gouvernement central, composé surtout d'agents anglais, pour conserver, dans l'ordre provincial, une vie distincte aux Écossais, ont en fait abouti à rendre si intime l'union des deux races, que, sur beaucoup de questions nationales, l'Écosse est en quelque sorte plus britannique que l'Angleterre elle-même. Cette expérience offre un utile enseignement, surtout si l'on tient compte des passions qui divisaient encore les deux pays au moment (1603) où les deux couronnes furent réunies sur la tête de Jacques Ier, et même un

siècle plus tard, lorsque fut accomplie l'union des deux royaumes. Elle réfute les doctrines de cette triste école politique qui prétend réduire une grande nation à deux seuls termes, l'individu et l'État. Aucun exemple ne prouve mieux, au contraire, que la nationalité ne se forme que par la réunion de tous les liens qui attachent chaque citoyen à la famille, à la Paroisse, aux corporations locales et à la province.

L'acte d'union, en 25 articles, de 1707 (6, Anne, c. 8), complété lors de la réforme parlementaire de 1832 (3 et 4, Will. IV, c. 65) se résume surtout dans les dispositions suivantes. Les deux royaumes réunis sous le nom de Grande-Bretagne ont un seul Parlement. L'Écosse y est représentée : à la Chambre des pairs par 16 membres élus par les descendants des anciens pairs écossais; à la Chambre des communes par 53 membres élus, savoir : 30 par les 33 Comtés et 23 par les Boroughs. Il y a égalité de droits entre les citoyens des deux régions, uniformité dans les poids, mesures et monnaies, identité dans les lois régissant le commerce, la douane et l'excise. L'impôt foncier est levé en Angleterre et en Écosse dans la proportion de 1,000 à 24. Les souverains, à leur avénement, jurent de maintenir sans altération l'Église presbytérienne et les quatre universités d'Écosse. Les coutumes, les lois et les institutions municipales de l'Écosse sont conservées; le Parlement peut les modifier en vue de l'intérêt public; mais les droits de propriété et les autres droits privés ne peuvent être touchés que pour l'utilité évidente du peuple écossais.

L'Église presbytérienne a seule une existence légale, assurée par les dîmes (*tiends*). Chacune des 1,023 Paroisses, pourvue d'une habitation (*manse*) pour le ministre, et d'une école, est, pour les intérêts spirituels, placée sous l'autorité d'un conseil (*kirk session*) composé du ministre, des ministres assistants et des anciens élus par les fidèles. L'autorité constituante, remplaçant les évêques de la hiérarchie anglicane, est le *presbytère*, comprenant le ministre et un ancien de chacune des 10 à 15 paroisses qui en dépendent : elle confère les ordres sacrés et exerce sur le culte et l'enseignement primaire une haute direction. L'appel des décisions des

80 presbytères a lieu devant 16 synodes et une assemblée générale constitués, comme le presbytère, par voie d'élection.

Les cultes dissidents s'exercent librement comme dans le reste du Royaume-Uni : leur personnel est aujourd'hui beaucoup plus nombreux que celui de l'Église officielle ; en 1842, un schisme a séparé de cette dernière, sous le nom d'Église libre d'Écosse, près de la moitié des fidèles. Loin d'affaiblir les croyances, ces luttes intestines donnent au sentiment religieux une élévation et une énergie dont on ne saurait se faire aucune idée dans les États du Continent qui conservent, avec les religions d'État, les anciennes traditions d'intolérance.

Les Écossais tirent comme les Anglais leur principale force de l'usage intelligent de la Liberté testamentaire. En la combinant avec la fécondité des mariages, ils assurent la conservation des habitudes de travail dans les familles urbaines et les habitudes de résidence permanente dans les familles rurales. La coutume écossaise relève plus que ne le fait la coutume anglaise la condition du fermier : elle assimile un bail à une propriété immobilière et l'attribue par conséquent dans le régime ab intestat à l'aîné des enfants. Plusieurs grandes propriétés des montagnes et des îles conservent le régime de transmission forcée, avec substitution perpétuelle, à l'aîné des mâles. Ailleurs et surtout dans la Basse-Écosse, règne habituellement le régime anglais avec sa race de fermiers intelligents et ses admirables exemples de grande et de moyenne culture. Les manufacturiers et les négociants de la Clyde et du Forth trouvent dans de riches mines de fer et de houille les mêmes moyens matériels de prospérité qui abondent en Angleterre : suivant des traditions déjà séculaires, ils luttent avantageusement contre leurs émules, et ouvrent incessamment de nouveaux marchés au commerce britannique. Ils ont commis la même faute que les Anglais en laissant développer le paupérisme : ils commencent à le guérir par les mêmes moyens et y opposent en attendant le palliatif de l'assistance forcée. Les régimes du travail et de l'association y sont, comme en Angleterre, essentiellement fondés sur la liberté. L'instruction primaire, solidement assise dans chaque Paroisse sur l'Église établie, est partout libéra-

lement dotée par les familles et mise à la portée de tous les pauvres par la sollicitude des Kirk-sessions et des corporations municipales. L'instruction supérieure, confiée à des établissements privés, a pour couronnement les universités libres d'Édimbourg, de Glascow, de Saint-Andrew et d'Aberdeen.

L'administration locale est confiée à des fonctionnaires qui, avec des noms plus ou moins analogues, ont des attributions assez différentes des similaires anglais. On retrouve encore ici le Lord-lieutenant, le Sheriff et les Magistrates; mais les fonctions administratives que ces derniers exercent en Angleterre sont attribuées en Écosse à des commissaires civils spéciaux composés de tous les propriétaires fonciers ayant 2,500f de revenu, dits Commissaires des subsides (*Commissionners of supply*). L'Écosse est moins portée que l'Angleterre à la centralisation : en présence des tendances imprimées au Parlement britannique par les événements de 1830 et de 1848, elle retient évidemment avec plus de fermeté les habitudes du gouvernement local.

En Écosse, l'assistance obligatoire de certaines catégories de pauvres remonte à une époque déjà ancienne; elle n'a été formellement généralisée, selon le principe anglais, qu'en 1845 (8 et 9, Vict., c. 83). Les Poorhouses d'Édimbourg, de Glascow et des districts manufacturiers, offrent la plus grande analogie avec les Workhouses de l'Angleterre; mais le secours à domicile y est plus libéralement accordé. Dans les districts ruraux éloignés des manufactures, les demandes de secours se restreignent plutôt qu'elles ne se développent.

Le service organisé par la loi de 1845 comprend : 1° Une commission centrale siégeant à Édimbourg, dite *Board of supervision for the relief of the poor,* composée de 9 personnes, savoir : 3 membres (dont un rétribué) nommés par la Reine, les Sheriffs de 3 Comtés recevant chacun une indemnité de 2,500f, les deux Lords Provosts (maires) d'Édimbourg et de Glascow et l'Attorney général d'Écosse; 2° deux fonctionnaires dits General superintendants payés 7,500f et 10,000f, nommés par le Board of supervision et centralisant la surveillance qui lui est dévolue; 3° enfin, dans chaque Paroisse ou Unions de paroisses, une com-

mission dite *Board of menagers of the poor,* chargée de distribuer les secours. Cette dernière joue à peu près en Écosse le rôle du Board of guardians de l'Angleterre; elle est nommée chaque année par les contribuables, qui, comme en Angleterre, se groupent en six classes, dont le loyer croît par différences de 500f et qui disposent d'une à six voix; le contribuable qui est en même temps propriétaire du bien qu'il occupe a double vote, sans pouvoir néanmoins dépasser ce maximum. Le nombre des membres ainsi nommés est fixé par le Board of supervision, en raison de l'importance de chaque service, et ne peut dépasser un maximum de trente. Dans les Paroisses rurales, la Kirk-session nomme en outre six membres choisis dans son propre sein; dans les villes, cette adjonction est de 4 membres [1] choisis par moitié dans le conseil de ville (*town council*) et dans la Kirk-session.

Diverses combinaisons sont adoptées, selon les traditions locales, pour asseoir la taxe des pauvres; les plus habituelles sont un impôt sur les revenus de toute sorte supérieurs à 750f, et surtout un impôt payé par moitié par le propriétaire et le tenancier, sur tous les loyers d'immeubles excédant 500f. Le produit de la taxe des pauvres a été pour l'Écosse, pendant l'exercice 1856-1857, de 15,690,000f.

L'enregistrement des mariages, des naissances et des décès, placé depuis 1854 (17 et 18, Vict., c. 80) sous l'autorité d'un Registrar general (56) établi à Édimbourg, est organisé à peu près sur les bases adoptées en Angleterre.

Une haute cour civile (*Court of session*) composée de 13 juges et une haute cour criminelle de 6 juges (*High court of justiciary*), siégeant à Édimbourg, jouent dans le système judiciaire de l'Écosse le même rôle que les trois Cours de Westminster dans le système anglais; et elles étendent leur action à toutes les localités au moyen du régime des circuits. Les juges des cours inférieures sont : 1° les Sheriffs, magistrats salariés, assistés par de nombreux substituts, ayant conservé une juridiction assez étendue, plutôt civile que criminelle, que les magistrats du même nom n'exercent plus

[1] Rapport belge, déjà cité (53).

en Angleterre ; 2° les *Bailiffs*, choisis dans le sein des conseils municipaux, qui mettent à la portée des populations urbaines une juridiction civile et criminelle analogue à celle que les Sheriffs exercent dans les Comtés ; 3° les Magistrates, dont la juridiction ne s'étend qu'aux menus délits locaux. Les appels sont soumis aux deux Cours supérieures d'Édimbourg : on ne peut appeler des décisions de celles-ci qu'à la Chambre des pairs.

La police du Comté, des Boroughs et des Paroisses est placée sous la direction d'une commission spéciale, composée d'un certain nombre de Commissaires des subsides, du Lord-lieutenant et du Sheriff ou de leurs substituts. La commission de police nomme les Constables de toutes catégories et fixe leurs honoraires. L'État accorde une subvention aux Comtés qui veulent bien organiser ce service selon les règles qu'il recommande.

Les prisons, organisées depuis 1839 dans le régime de la séparation des détenus et du travail obligatoire, sont placées sous la haute direction d'une commission (*General prison board*) siégeant à Édimbourg. Cette commission administre directement la prison centrale de Perth et surveille les autres prisons régies par des comités locaux que nomment les Commissaires des subsides des Comtés et les conseils municipaux. Ces comités donnent à beaucoup de gens de bien l'autorité nécessaire pour améliorer la condition physique et morale des détenus, selon les inspirations de l'esprit chrétien et de l'initiative individuelle. Aucune institution n'est plus propre à montrer par ses résultats la supériorité du gouvernement local de la Grande-Bretagne sur le régime administratif des grands États du Continent. Les frais du service sont supportés par les Comtés ou les Boroughs, et l'État accorde quelques subventions.

Le service des ponts et chaussées est plus compliqué en Écosse qu'il ne l'est en Angleterre. Des difficultés spéciales opposées par un sol plus montagneux et moins peuplé, rendent ici le gouvernement local moins fécond. Les routes créées et entretenues par les Paroisses sont relativement moins étendues, et il en est de même des Turnpike roads. Indé-

pendamment de ces deux catégories, il existe en Écosse beaucoup de routes dites *County roads*, entretenues aux frais des Comtés, et des routes dites *Parliamentary roads*, créées dans les montagnes au siècle dernier, à peu près dans les conditions des routes stratégiques françaises, et qui sont aujourd'hui entretenues à frais communs par les Comtés et par l'Etat. L'opinion publique incline en Écosse à centraliser le service des routes publiques et à subvenir à leur entretien au moyen d'une taxe établie sur les animaux de trait.

La milice, fixée à 10,000 hommes pour l'Écosse entière, et la Yeomanry sont organisées comme en Angleterre et placées sous la direction des Lords-lieutenants. Il en est de même du service des aliénés, placé sous la haute surveillance d'une commission centrale dite des *Commissionners in lunacy;* du service des poids et mesures confié à des inspecteurs nommés par les Commissaires des subsides, et enfin de la gestion financière, qui est la principale attribution de ces derniers.

L'histoire de l'Irlande, mieux encore que celle de l'Écosse, prouve que le plus sûr moyen de consommer l'union de deux peuples est d'assurer, sans arrière-pensée, à tous les citoyens, une complète égalité de droits politiques, en respectant les coutumes et les mœurs. L'Angleterre, après avoir suivi pendant des siècles une conduite opposée, après avoir tenté de dompter l'Irlande en la soumettant à une oppression cruelle, n'a réussi qu'à y perpétuer les antipathies nationales. Celles-ci s'effacent, au contraire, rapidement à mesure que l'Irlande participe davantage aux bienfaits du droit commun; elles prendront fin lorsque les derniers vestiges de l'ancienne persécution auront disparu, et, notamment, lorsque le régime ecclésiastique y sera enfin conforme aux lois de la justice distributive.

L'union arrachée au Parlement d'Irlande en 1800 et ratifiée la même année par le Parlement de la Grande-Bretagne (39 et 40, Geo. III, c. 67), porte qu'à partir du 1er janvier 1801, les deux Iles sont réunies sous le nom de Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, et n'ont plus qu'un seul Parlement. L'Irlande est représentée, à la

Chambre des pairs, par 4 évêques anglicans pris, à tour de rôle, dans le corps des évêques d'Irlande, et par 28 membres élus par les descendants des anciens pairs d'Irlande. Elle est représentée à la Chambre des communes par 100 membres, portés à 105 par la réforme de 1832 (2 et 3, Will. IV, c. 88 et 89), élus, savoir, 64 par les Comtés, 39 par les Boroughs et 2 par les Universités.

L'égalité de droits, déjà proclamée sur plusieurs points par l'acte d'union, a été complétée et fécondée par plusieurs réformes ultérieures, notamment : en 1823 et 1825 (6, Geo. IV, c. 79) par l'unification du système monétaire et du régime commercial; en 1829 (10, Geo. IV, c. 7) par l'émancipation des catholiques qui a mis fin aux incapacités légales pesant sur la population indigène; plus récemment enfin par une série de lois rendues de 1848 (11 et 12, Vict., c. 48) à 1860 (23 et 24, Vict., c. 82) en vue de simplifier les formalités gênant la transmission des propriétés hypothéquées, et surtout de favoriser par l'institution d'une cour spéciale (*Landed estates court*) des améliorations agricoles fondées sur une meilleure répartition de la propriété et des fermages.

L'autorité royale est déléguée en Irlande à un Lord-lieutenant qui tient une sorte de cour à Dublin, et exerce dans toute sa plénitude le pouvoir exécutif, y compris le droit de gracier les condamnés, de suspendre l'Habeas corpus (54) et de proclamer la loi martiale. Il est assisté d'un *Lord chancellor*, d'un *Attorney general*, d'un *Solicitor general*, et d'un Secrétaire en chef (*chief secretary*), haut fonctionnaire, membre de la Chambre des communes qui contrôle l'administration civile du pays, comme le fait le secrétaire d'État de l'intérieur pour celles de l'Angleterre et de l'Écosse.

Les 32 Comtés, subdivisés en districts dits *Baronies*, comprennent environ 2,400 Paroisses; ils sont dirigés et administrés par des Lords-lieutenants, des Sheriffs, des Magistrates, des Grand-jurys, des Petty-jurys, des Coroners. Dix Boroughs de premier rang sont pourvus de maires, d'Aldermen, de simples conseillers municipaux, de Recorders et de Stipendiary magistrates. Ces diverses autorités locales, nonobstant l'identité des noms, ont souvent des attributions assez différentes

de celles qui ont été indiquées pour l'Angleterre. La particularité la plus curieuse qu'il y ait lieu de signaler à ce sujet est la tradition déjà ancienne qui confère au Grand-jury les pouvoirs administratifs exercés, en Angleterre, par les Magistrates en Quarter-session, et, en Écosse, par les Commissionners of supply. La différence est, au reste, plus nominale que réelle, puisque les trois corps administratifs se trouvent également composés des principaux propriétaires fonciers du Comté.

L'Église anglicane avec sa hiérarchie d'évêques et de chanoines étend sur toute l'Irlande son culte officiel (54), bien qu'elle ait à peine pour adhérents le quart de la population; elle est encore richement dotée avec la dîme perçue sur la totalité des biens. Jusqu'à la réforme de 1833 (3 et 4, Will. IV, c. 37), qui a fait cesser cet abus, chaque Vestry paroissial, où l'on ne faisait entrer que des anglicans, avait le pouvoir d'imposer la taxe d'église (55) à la majorité composée de catholiques. Quand on se reporte par la pensée aux persécutions religieuses qui ailleurs ont fait disparaître tant de cultes opprimés, on ne saurait trop admirer le courage avec lequel les catholiques irlandais ont conservé une croyance si nuisible à leurs intérêts temporels. Il faut signaler aussi la libéralité avec laquelle les protestants anglais ont déjà accordé, sans y être absolument contraints par la force, une justice partielle aux opprimés. Jusqu'à ce jour, le clergé catholique ne subsiste que par des contributions volontaires : tout Irlandais, quelque pauvre qu'il soit, tient à honneur [1] de remplir ce devoir; nul exemple n'est plus propre à démontrer que le régime le plus favorable au maintien des croyances est celui où la religion n'attend rien de l'impôt, et où l'aisance du clergé se fonde sur le dévouement des fidèles.

La loi inique qui, au commencement du XVIIIe siècle, soumettait les propriétaires catholiques au Partage forcé (21), est depuis longtemps tombée en désuétude; il paraît en être de même de l'ancienne coutume (*gavelkind*) qui, dans le

[1] J'ai constaté que le plus sûr moyen de stimuler l'esprit de dévouement chez les domestiques irlandais que j'ai attachés à mon service, était de souscrire aux frais du culte de leur village natal.

régime ab intestat, partageait également les biens entre les garçons. La transmission de la propriété s'opère aujourd'hui dans les mêmes conditions qu'en Angleterre. Les maux résultant de l'absentéisme des propriétaires commencent à prendre fin, soit parce que la propriété passe en des mains plus dignes de la posséder; soit parce que l'attrait de la résidence se trouve accru par l'apaisement des haines politiques; soit enfin parce que le régime d'assistance légale, définitivement établi en Irlande, intéresse désormais chaque propriétaire à améliorer les mœurs locales et à prendre en main le patronage des populations. La vie rurale se constitue ainsi peu à peu sur les mêmes bases qu'en Angleterre et en Écosse. L'exploitation des mines, l'industrie manufacturière et le commerce commencent à mettre en œuvre d'excellentes conditions de prospérité. Enfin des subsides de l'Etat, employés avec intelligence par une commission spéciale (*commissionners of national education in Ireland*), créent un bon système d'instruction publique et suppléent ainsi temporairement à l'impuissance de l'initiative individuelle.

En Irlande, le droit à l'assistance n'est pas absolu : la loi qui le consacre date de 1838 (1 et 2, Vict., c. 56); combinée avec les dispositions qui ont favorisé l'émigration des indigents, modifié l'assiette de la propriété foncière et organisé les travaux publics, elle a réduit dans une proportion inespérée le nombre des personnes plongées dans un état habituel de dénûment. Modifié et complété par plusieurs lois postérieures, le service de l'assistance comprend aujourd'hui : 1° une commission centrale de 5 membres, siégeant à Dublin, dite des *Poor law commissionners,* qui dirige et surveille l'ensemble, et dont les règlements sont exécutoires après avoir été approuvés par le Lord-lieutenant; 2° des *Unions* dirigées chacune par un Board of guardians, composé habituellement de 20 à 30 membres, formés par moitié des Magistrates les plus imposés de la circonscription et de membres occupant un immeuble donnant au moins un revenu de 125^f, élus par les contribuables; 3° des districts électoraux, plus étendus que les Paroisses rurales de l'Angleterre, formés, sans égard aux anciennes divisions administratives,

par la condition de réunir un certain nombre d'électeurs propriétaires ou tenanciers d'un bien qui donne un revenu annuel de 500[f]. Les secours peuvent, selon la décision des Guardians, être donnés à domicile; en fait, ils sont presque exclusivement délivrés dans des Workhouses organisés à peu près comme ceux d'Angleterre et d'Écosse; ils ne sont obligatoires qu'à l'égard des vieillards, des infirmes, des veuves ayant au moins deux enfants et des orphelins en bas âge. Les taxes imposées à chaque district électoral sont en raison des dépenses relatives à ses indigents. La taxe fixée par les Guardians est levée par les percepteurs de Comté. Le montant de cette taxe pour l'Irlande a été, pendant l'exercice 1856-1857, de 18,430,000[f]. Ce nombre comprend une taxe spéciale, dont le maximum ne peut excéder 2,4 pour 100 du loyer, qui est levée en certaines localités pour favoriser l'émigration des pauvres.

La réforme de l'état civil a été accomplie pour l'enregistrement des mariages selon les formes adoptées en Angleterre et sous la direction d'un bureau central (*Registry of mariages*); elle paraît être imminente pour les naissances et les décès, qui continuent à être enregistrés par les ministres des différents cultes.

Une cour de Chancery composée de 7 juges, trois cours de 4 juges dites Queen's bench, Common pleas et Exchequer, complétées par une cour d'appel dite *Exchequer chamber*, jouent dans le système judiciaire de l'Irlande le même rôle que les cours du même nom dans le système anglais. Trois cours spéciales, dites *Court of bankruptcy and insolvency*, *High Court of admiralty*, *Court of probate*, et des cours ecclésiastiques, augmentent cette similitude des deux régimes. La cour des propriétés foncières (*Landed estates*), dont j'ai déjà parlé, établit seule une différence.

Les affaires civiles et criminelles les plus importantes sont jugées, avec le concours des deux jurys et d'un fonctionnaire nommé *Clerk of the crown*, par les 12 magistrats des trois hautes cours siégeant deux fois par an en six circuits; mais les autres, sans aucune intervention de tribunaux civils inférieurs, sont jugées par les Magistrates en Petty-session ou

en Quarter-session. Chaque Comté a deux subdivisions dans chacune desquelles les Quarter-sessions sont présidées par un magistrat salarié (*Chairman of quarter sessions*). Ce magistrat, choisi par le Lord-lieutenant dans l'ordre des avocats, juge seul les affaires civiles qui ne sont pas de la compétence des juges de circuit; il peut rendre un arrêt dans les affaires criminelles, alors même qu'aucun Magistrate n'est présent; il est assisté d'un fonctionnaire dit *Clerk of the peace*.

La police est exercée par des agents ayant, comme dans le reste du Royaume-Uni, le nom de Constables, avec une organisation toute spéciale. Ces agents ne sont plus clairsemés sur la surface du pays et pourvus de simples baguettes; ils sont complétement armés et répartis en 1500 brigades environ, appuyées sur une forte réserve. Ils sont commandés par des inspecteurs relevant d'un inspecteur général. Le service administratif est concentré dans les mains d'un receveur central et de bureaux (*Constabulary office*) établis à Dublin. Tous les frais du service sont à la charge de l'État; cependant les Grand-jurys concourent de plus en plus au maintien de la paix publique en établissant, dans beaucoup de localités, aux frais des Comtés ou à frais communs avec l'État, des Constables spéciaux.

Le service des ponts et chaussées a une organisation particulière : les Paroisses n'y interviennent qu'exceptionnellement, et les anciennes Turnpike roads ont été rachetées. Les constructions de routes se font en général, à frais communs et par moitié, par les Comtés et par les Baronies; l'entretien des routes et des ponts est habituellement à la charge des Baronies traversées. Les projets de routes recommandés par les enquêtes locales et appuyés des plans et des soumissions des entrepreneurs, sont approuvés par les Grand-jurys, qui fixent la taxe correspondante et en ordonnent le recouvrement. La haute surveillance du service est exercée par un bureau central (*Board of public works*) établi à Dublin, et par des inspecteurs spéciaux.

Le Grand-jury dirige : le service des prisons au moyen d'inspecteurs généraux et de commissions locales qu'il institue; le service des aliénés, au moyen de comités locaux; le

service des poids et mesures, au moyen des Chiefs-constables préposés aux Petty-sessions; enfin l'ensemble du service financier au moyen du trésorier et des percepteurs locaux. Ces attributions fort étendues exigent l'intervention d'un fonctionnaire spécial nommé secrétaire du Grand-jury et dont l'importance rappelle le Clerk of the peace des Comtés anglais.

60. — APERÇU DU GOUVERNEMENT CENTRAL DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE.

Le pouvoir suprême dont procèdent toutes les autorités que je viens de décrire offre en principe deux subdivisions principales : le pouvoir législatif exercé concurremment par le Souverain et par les deux Chambres des pairs et des communes, assemblées en Parlement; le pouvoir exécutif exercé par le Souverain assisté de ses conseils. En fait, il y a unité de vues dans l'élaboration et dans l'exécution des lois, puisque les conseillers du Souverain ne peuvent remplir leur office que s'ils ont la confiance de la majorité du Parlement. Celui-ci n'est lié par aucune constitution écrite : la déclaration des droits (*Bill of rights*) promulguée en 1689 (1, Will. et Mary, s. 2, c. 2) est le principal monument qui ait en partie ce caractère, et il est loin de comprendre tous les éléments essentiels du droit public.

Le Bill of rights ne mentionne, en effet, que les droits qui avaient été contestés avant la révolution de 1688 : ses principales dispositions peuvent se résumer dans les termes suivants. — Il est illégal, s'il n'y a point autorisation formelle du Parlement, de suspendre les lois, de lever l'impôt et de créer ou maintenir dans le royaume en temps de paix une armée permanente. — Il est également illégal de poursuivre un sujet qui a usé du droit de soumettre une pétition au souverain, et d'infliger sans jugement des amendes et des confiscations. — Les citoyens protestants[1] peuvent avoir des armes pour leur défense, selon leur condition et en se con-

[1] Et, depuis l'émancipation des catholiques (54), tous les citoyens.

formant aux lois. L'élection des membres du Parlement doit être libre. — La liberté des débats et des opérations du Parlement ne peut être entravée ni mise en question par aucune autre autorité. — L'autorité judiciaire ne peut exiger des cautions excessives, ni infliger des amendes exagérées ou des pénalités cruelles. — Les jurés doivent être dûment choisis; ceux qui jugent les cas de haute trahison doivent être des propriétaires fonciers indépendants (*freeholders*). — Les Parlements doivent s'assembler fréquemment pour redresser les griefs et amender les lois.

La constitution britannique, fondée essentiellement, comme la loi civile, sur la coutume, se modifie incessamment avec les mœurs et la loi écrite : elle se résume, à vrai dire, dans l'omnipotence du Parlement, appuyée sur des précédents mémorables. Ce pouvoir, toutefois, est efficacement tempéré dans la pratique, par l'intervention simultanée de deux chambres à peu près égales en droits, par l'intermittence de leur action, par la lutte des partis, par l'influence traditionnelle de la Royauté, des tribunaux, des autorités locales précédemment décrites et d'une multitude de corps constitués, enfin, par le contrôle de la presse quotidienne ou périodique et des nombreuses réunions (*meetings*) où se discutent les intérêts généraux et locaux du pays.

Le pouvoir parlementaire est encore plus tempéré dans la pratique par le respect de l'opinion publique : chaque membre en effet reste convaincu que sa mission consiste essentiellement à se rendre en toute circonstance l'interprete loyal de la volonté générale. Sous ce rapport, l'esprit du Parlement anglais contraste complétement avec celui qui a inspiré plusieurs assemblées fameuses du Continent. Ce contraste règne surtout dans les sentiments, et se manifeste même par la disposition des lieux où s'opère le travail législatif.

Au palais de Westminster, les nombreux locaux consacrés, chez les pairs comme aux communes, à l'élaboration des lois, sont subdivisés chacun en deux sections séparées par une barre et attribuées, l'une aux membres de la Chambre, l'autre au public compétent, dont les conseils sont toujours réclamés avec sollicitude et écoutés avec déférence. Chaque

membre, pénétré de son insuffisance et de celle de ses collègues, sait qu'on ne peut faire de bonnes lois qu'en recourant pour chaque question spéciale aux lumières de la partie compétente du public : il trouve donc tout naturel qu'on ouvre à ce dernier dans l'atelier législatif un accès permanent. Le public, de son coté, apprécie l'intérêt et le devoir qui lui conseillent d'éclairer ses mandataires, et il s'en trouve récompensé par l'influence légitime que ce genre de services confère, dans l'opinion, aux citoyens les plus habiles et les plus éclairés. Et c'est surtout ce concours fécond d'aptitudes qui donne aux lois anglaises le caractère pratique qui les distingue et qui conserve au Parlement sa popularité.

Sur le Continent, les assemblées parlementaires s'inspirent trop souvent d'un autre esprit : elles se persuadent volontiers qu'elles ont en elles-mêmes le principe de la toute-puissance et que le séjour dans un palais législatif confère à chaque membre la science infuse; il est fort rare qu'elles jugent opportun d'y admettre le public autrement que pour lui faire admirer leurs orateurs. On s'explique ainsi pourquoi l'ascendant de ces assemblées est, en général, si éphémère et pourquoi leur popularité décroît d'autant plus vite qu'elles disposent d'une autorité légale plus étendue.

En résumé, la puissance souveraine du Parlement britannique se fonde beaucoup plus sur cet admirable ensemble de traditions et de sentiments que sur la forme et le mécanisme des institutions que je vais sommairement décrire.

Le Souverain est, selon la coutume, le plus proche héritier protestant ou, à défaut de mâle, la plus proche héritière du dernier souverain décédé; mais ce droit d'héritage peut être limité ou modifié par le Parlement. Le devoir du Souverain est de gouverner le peuple selon la loi, de faire rendre la justice avec humanité, de maintenir la religion protestante et de conserver aux Églises établies d'Angleterre et d'Écosse leurs droits et leurs libertés. Sa principale prérogative est d'être irresponsable; le conseil des ministres (*cabinet council*) ayant à la fois la plénitude du pouvoir exécutif et de la responsabilité. Des exemples nombreux prouvent même que le Souverain n'exerce pas une autorité complète sur sa maison

11.

(*Royal Household*), bien que celle-ci n'ait aucune influence appréciable sur les affaires publiques. Cette maison comprend aujourd'hui quatre départements principaux, celui du *Lord Steward* avec 6 fonctionnaires, celui du *Lord Chamberlain* avec 37 fonctionnaires, celui du *Master of the Horses* avec 12 fonctionnaires, enfin celui des dames de la Reine avec 31 personnes : à ces branches actives de la maison se trouvent joints nominalement 6 grands officiers dont trois sont héréditaires.

Les pairs sont institués par le Souverain, qui peut toujours en augmenter le nombre et les élever en dignité. Cette qualité est conférée, soit par lettres patentes limitant aux héritiers mâles la transmission du titre, soit par un *Writ of summons* admettant le droit des filles à défaut d'héritiers mâles. La Chambre des pairs se compose aujourd'hui de 457 membres parmi lesquels se trouvent compris 44 pairs laïques d'Écosse et d'Irlande nommés comme il a été dit précédemment, 30 membres ecclésiastiques, dits lords spirituels, archevêques ou évêques de l'Église établie d'Angleterre et d'Irlande, et 11 pairesses ayant le droit de faire occuper leurs siéges par des fondés de pouvoir. Un pair, en cas d'absence, peut également se faire représenter par un collègue dans les séances; il peut protester par écrit dans les registres de la Chambre contre une décision du Parlement blessant ses convictions; il est exempt de toutes les fonctions civiles, mais il peut exercer partout où il se trouve les fonctions de Magistrate; il peut siéger, lorsqu'il a hérité du titre, dès l'âge de 21 ans; il ne peut être jugé que par ses pairs; enfin il a le droit d'obtenir audience du Souverain pour lui soumettre des observations sur des questions d'intérêt public.

La Chambre des pairs a deux attributions distinctes : comme autorité judiciaire, elle constitue la suprême cour d'appel du Royaume-Uni et elle exerce en outre une juridiction spéciale, notamment en ce qui concerne les divorces, les élections contestées de membres écossais, le jugement des pairs mis en accusation par un jury de pairs et celui des membres de la Chambre des communes mis en accusation par cette chambre pour un crime n'entraînant pas la peine capitale.

Comme autorité législative, elle prend part à l'élaboration des lois avec le Souverain et la Chambre des communes; les lois qui touchent aux priviléges de la Chambre des pairs doivent être élaborées et d'abord votées par elle; elles peuvent être repoussées, mais ne peuvent être modifiées par l'autre Chambre.

Le privilége qui attribue le pouvoir législatif au hasard de la naissance est en opposition avec les tendances générales d'une constitution qui confie autant que possible les fonctions sociales aux plus dignes. Cependant toutes les classes s'accordent à penser qu'il forme un contre-poids nécessaire au privilége qu'a la Chambre des communes de voter seule l'impôt; elles savent aussi qu'il a souvent mis un frein aux envahissements des deux autres branches du pouvoir souverain, et qu'en fait il a sauvegardé jusqu'ici les libertés publiques.

Indépendamment de ces attributions positives, la Chambre des pairs remplit encore dans la constitution britannique une mission féconde : elle donne à l'autorité le moyen de stimuler par de hautes récompenses honorifiques les grands services rendus au pays. Ce stimulant a joué un grand rôle dans les succès récents de l'Angleterre; et il s'en faut de beaucoup que la Chambre actuelle ne représente que les vieilles illustrations du pays. Sur 427 siéges laïques existant aujourd'hui, 41 seulement ont une origine antérieure au XVIIe siècle; 53 ont été institués de 1600 à 1688; 113 de 1689 à 1789, et 220 depuis 1790. La pairie est à la fois un titre et une fonction; elle donne par conséquent à la noblesse cette consistance réelle qui ne peut résulter que de l'accomplissement des devoirs publics.

La noblesse anglaise s'est trouvée par là dispensée de chercher une importance artificielle dans l'esprit de caste et dans les fonctions de la cour; elle n'a point consenti, comme l'ont fait trop souvent les noblesses du Continent, à s'isoler au milieu des autres classes ou à séparer ses intérêts de ceux de la nation; et par cette conduite intelligente elle a échappé à l'impuissance et au ridicule. Placée dans l'exercice de ses fonctions et sous les yeux du public, au contact des supériorités qu'une constitution libre fait incessamment surgir de tous les

rangs de la société, elle ne peut se faire illusion sur les moyens essentiels d'influence propres à la civilisation moderne : elle se trouve ainsi incessamment stimulée à maintenir son illustration, non pas seulement par la transmission du sang, mais par celle de la vertu, du talent et de la richesse.

Une famille ne possède, en principe, qu'un titre et ne le transmet qu'à un des descendants : le futur héritier, dans la moitié environ des familles nobles, est autorisé par courtoisie (*by courtesy*) à porter un titre secondaire. Tous les autres enfants se confondent, avec leur simple nom de famille et sans aucune prétention à la noblesse, dans la masse de la nation. Ils contribuent, naturellement par leurs alliances à étendre de proche en proche le patronage de la noblesse sur beaucoup de familles riches et influentes, en conjurant les dangereuses solutions de continuité et les ferments d'antagonisme que font naître ailleurs les prétentions de caste.

Séparée des autres classes par l'esprit peu sociable de la nation, la noblesse s'en rapproche incessamment par l'exercice des magistratures et des fonctions publiques, par les réunions que provoquent une multitude d'associations mettant en commun des intérêts privés ou groupant des efforts scientifiques et moraux (46). Ces fréquents contacts, également recherchés, par les classes supérieures dans l'intérêt de leur influence électorale, par toutes les autres dans l'intérêt de leurs affaires, fournissent à l'opinion publique le moyen de classer chacun à son vrai rang. D'un autre côté, cette propension est tempérée dans une juste mesure par le sentiment des convenances : les hommes éminents mis en relief par les professions libérales et les bourgeois enrichis par le commerce ou l'industrie manufacturière, ne cherchent point, comme le faisaient, en France, au dernier siècle les hommes de lettres et les financiers, à se glisser dans la familiarité des grands : ils restent dignement dans la société de leurs égaux et ne tiennent nullement à honneur de donner leurs filles à des nobles sans fortune et sans talent.

La transition de l'une à l'autre classe se trouve établie par une petite noblesse dite *baronetage*, conférée sans esprit de favoritisme et de coterie à tous ceux qui se placent, par des

succès joints à une réputation intacte, à la tête de leur profession. Les baronets sont créés par lettres patentes du Souverain; ils ne font point partie de la Chambre des lords, mais leur titre est héréditaire de mâle en mâle.

La réserve prudente et la probité scrupuleuse que le gouvernement anglais apporte à la collation des titres depuis que l'ancien esprit de cour a pris fin avec la dynastie des Stuarts, sont les plus fermes fondements de l'institution de la noblesse. Pour en donner la mesure, il suffit de constater que les deux subdivisions de la noblesse ne comprennent aujourd'hui que 1,672 personnes, savoir [1] :

HAUTE NOBLESSE DITE PEERAGE :	
Pairs d'Angleterre siégeant au Parlement : princes du sang, 3; ducs, 20; marquis, 21; comtes, 131; vicomtes, 28; barons, 224. .	427
Pairs d'Écosse et d'Irlande : marquis, comtes, vicomtes et barons, ne siégeant point au Parlement, dont le nombre décroît peu à peu par l'admission dans la catégorie précédente et par l'extinction des familles . .	120
Fils aînés de pairs portant, par courtoisie, les titres de marquis, comte, vicomte et baron	276
PETITE NOBLESSE DITE BARONETAGE	849
Total.	1,672

Les ordres de chevalerie sont en Angleterre, comme dans les autres États européens, le complément naturel de la noblesse : ils sont conférés dans l'intérêt public à l'élite de la nation et restent ainsi un stimulant actif pour le dévouement et pour les grandes actions; mais ici les titres ne sont plus héréditaires. Le nombre des titulaires met encore ici en relief la sage réserve du gouvernement.

[1] Tous les nombres du tableau suivant ont été calculés d'après les listes nominatives, fort détaillées, insérées dans l'almanach dit *British imperial calendar*, pour l'année 1863.

Ordre de la Jarretière, fondé en 1350, pour le Royaume-Uni	25
Ordre du Chardon, fondé en 1540 pour l'Écosse.	16
Ordre de Saint-Patrick, fondé en 1783 pour l'Irlande.	22
Ordre de Saint-Michel et Saint-George, fondé en 1818 pour Malte et les îles Ioniennes . .	65
Ordre du Bain, fondé en 1725, pour le Royaume-Uni	985
Chevaliers-bacheliers (*knights bachelors*) du Royaume-Uni, créés soit par le Souverain, soit par le Lord-lieutenant d'Irlande	289
Total.	1,402

La Chambre des communes concourt en général dans des conditions d'égalité avec la Chambre des pairs à l'élaboration des lois; mais elle a une initiative spéciale pour les lois ayant pour objet de lever l'impôt, de déterminer les dépenses publiques, d'exécuter des travaux dans l'intérêt de l'État et des localités, de pourvoir à l'assistance des pauvres, de réprimer les délits et les contraventions au moyen de pénalités pécuniaires, et enfin de reviser les lois réglant l'élection de ses membres. Les lois d'impôt ne deviennent exécutoires qu'avec l'assentiment des deux autres pouvoirs : la Chambre des pairs peut les rejeter, mais non les modifier. La Chambre a le droit d'expulser ou d'emprisonner ses propres membres; elle peut également emprisonner pendant la durée de la session les personnes qui violent ses priviléges, empiètent sur ses droits, désobéissent à ses ordres ou méprisent son autorité.

Depuis la réforme de 1858, les membres de la Chambre des communes ne sont soumis à aucune condition de cens ou de résidence. Mais la loi exclut beaucoup de personnes, notamment les mineurs, les aliénés, les personnes ayant subi certaines condamnations, les étrangers même naturalisés, les quinze juges des trois cours de Westminster, les trois Vice-chancellors, les membres du clergé, les fonction-

naires (autres que les commissaires de la trésorerie) d'un service financier créé depuis 1692, les personnes tenant de la couronne un emploi rétribué créé depuis 1705, les personnes recevant du trésor public une pension temporaire ou révocable, les personnes ayant passé des marchés avec l'État, etc. Les Sheriffs des Comtés et les maires ou Bailiffs des Boroughs ne peuvent être nommés dans les élections où ils interviennent officiellement. Les membres de la Chambre qui acceptent une fonction rétribuée créée depuis 1705 perdent leur siége, mais peuvent être réélus; ceux qui tombent en faillite cessent aussitôt de siéger, et ils perdent leur siége après un an si, dans ce délai, ils ne se sont point fait réhabiliter. Les membres de la Chambre des communes ont été, en 1863, pour les Trois-Royaumes dans les proportions suivantes :

Angleterre et Pays de Galles : Comtés, 159; Boroughs, 337; universités, 4.	500
Écosse : Comtés, 30; Boroughs, 23.	53
Irlande : Comtés, 64; Boroughs, 39; universités, 2.	105
Total.	658

En ce qui concerne la capacité électorale, l'opinion publique admet presque unanimement que le pouvoir auquel est délégué le droit de fixer l'impôt ne peut être constitué que par les citoyens qui le payent; elle considère comme injuste toute disposition tendant à conférer plus ou moins directement aux citoyens dispensés de concourir aux charges publiques le pouvoir de les accroître; elle attribue notamment à cette injustice un caractère flagrant dans le régime d'assistance obligatoire imposé au Royaume-Uni, puisque les classes assistées pourraient un jour en se multipliant y puiser le droit de se partager dans l'oisiveté les fruits du travail et de la propriété. Les vifs débats que ne cesse de soulever la question électorale n'ont guère eu jusqu'à présent pour objet de contester le principe de la capacité exclusive des contribuables, mais de déterminer la mesure à garder dans l'appli-

cation. La tendance générale est non pas d'abroger le cens exigé des électeurs, mais de le réduire progressivement, à mesure que l'intelligence des intérêts généraux pénètre au milieu des masses.

Depuis la réforme promulguée en 1832 (2 et 3, Will. IV, c. 45) et complétée par plusieurs lois postérieures, des électeurs des Comtés anglais comprennent : les propriétaires dits *Freeholders* d'immeubles donnant au moins 50ᶠ de revenu; les propriétaires dits *Copyholders* d'immeubles donnant, déduction faite des redevances, au moins 250ᶠ de revenu; les propriétaires temporaires (*Leaseholders*), pour 60 ans, d'immeubles donnant à l'occupant un revenu net de 250ᶠ; les Leaseholders pour 20 ans, d'immeubles donnant un revenu net de 1,000ᶠ; enfin les simples tenanciers, même à bail annuel, d'immeubles affermés au moins 1,250ᶠ. Les revenus annuels qui confèrent la capacité électorale sont évalués sans déduction des impôts. Avant d'être inscrits sur la liste des électeurs, les Freeholders et les Copyholders doivent être en possession depuis 6 mois; les Leaseholders et les tenanciers depuis 12 mois.

Dans les Boroughs, les électeurs comprennent les propriétaires et les tenanciers des immeubles donnant un revenu net de 250ᶠ. Ils ne sont toutefois portés sur les listes que s'ils ont occupé l'immeuble pendant une année entière, close au 31 juillet, payé au 19 juillet toutes les taxes imposées à la date du 5 janvier précédent, et habité le Borough dans un rayon de 11 kilomètres pendant la demi-année close au 31 juillet. Tout électeur auquel la capacité électorale est acquise dans un Borough ne peut prendre part aux élections du Comté. Les électeurs des universités sont les *Doctors* et les *Masters of arts*.

Sont exclus des listes électorales les personnes qui, possédant les capacités indiquées ci-dessus, auraient reçu pendant l'année close au 31 juillet des secours de la Paroisse.

En Écosse, les électeurs des Comtés sont les propriétaires de biens donnant un revenu de 250ᶠ; les Leaseholders tenant pour 95 ans ou à vie des biens donnant un revenu net de 250ᶠ, ou pour 19 ans des biens donnant un revenu net de

1,250f; les tenanciers, même à bail annuel, d'immeubles affermés 1,250f; enfin tous les tenanciers d'un immeuble ayant engagé collectivement dans leur entreprise un capital de 7,500f. Les électeurs des Boroughs sont déterminés d'après les mêmes conditions que ceux de l'Angleterre.

En Irlande, les électeurs des Comtés sont les propriétaires d'immeubles donnant un revenu de 250f; les Leaseholders pour 60 ans d'immeubles donnant un revenu de 250f, ou pour 14 ans d'immeubles donnant un revenu de 500f; enfin les tenanciers, même à loyer annuel, payant la taxe des pauvres en proportion d'un loyer annuel de 300f. Dans les Boroughs, les électeurs sont les propriétaires et les tenanciers des immeubles donnant au moins un revenu de 250f; l'inscription sur les listes n'a lieu qu'après une occupation de 6 mois et après le payement des taxes pendant le même délai.

Un magistrat dit *Revising barrister*, nommé par le président de la cour de Queen's bench, est chargé de reviser une fois par an, dans chaque district, les listes électorales. Il reçoit du Clerk of the peace ou du Clerk of the town la liste dressée pour le Comté ou le Borough, ainsi que le résumé des réclamations et des oppositions; il fait faire par les Overseers, les percepteurs ou autres agents, toutes les vérifications nécessaires; il rend enfin ses décisions après avoir entendu les Attorneys des parties dans une séance publique annoncée dix jours à l'avance. La révision de ces décisions peut être faite, en ce qui concerne les questions de droit, par la cour de Common pleas sur l'appel fait à cette cour par les parties.

Les élections totales ou partielles ont lieu dans l'intervalle des sessions, sur l'ordre envoyé par le Souverain au Grand-Chancelier, et transmis par le Clerk de la Cour de chancery aux Sheriffs ou aux autorités des Boroughs et des universités. Pendant les sessions, l'ordre de procéder aux élections partielles, transmis de la même manière, émane du président de la Chambre des communes. On procède aux élections des Boroughs et des universités dans un délai de 6 jours à dater de la notification; et à celles des Comtés dans un délai de 6 à 12 jours; la majorité est constatée par l'officier public pré-

posé aux élections, à la vue d'une levée de mains (*Show of hands*), ou, si cette épreuve reste douteuse, par des votes consignés dans un registre (*poll book*) sur la déclaration verbale des électeurs. La Chambre des communes est élue pour 7 ans; elle peut être dissoute par le Souverain dans un délai moindre; elle est dissoute de droit six mois aprés la mort du Souverain, si elle ne l'a été plus tôt par son successeur.

Le Souverain a longtemps exercé le pouvoir exécutif à l'aide d'une autorité nommée Conseil ordinaire, puis Conseil légal, qui, à ce titre avait une influence considérable et dont les membres jouissaient même de certains priviléges spéciaux. Cette autorité, nommée aujourd'hui Conseil privé (*Privy council*), a perdu peu à peu son ancien caractère. Les derniers priviléges personnels ont été abolis en 1828 (9, Geo. IV, c. 31) et le nombre des membres s'est accru au point que l'action exécutive, devenue impraticable pour la corporation entière, a dû se concentrer dans le conseil des ministres dont il sera question plus loin.

Le Conseil privé se compose aujourd'hui de 180 personnes non compris plusieurs prélats et hauts fonctionnaires qui, selon l'usage, en sont membres de droit. Ce nombre pourrait être indéfiniment augmenté, car la seule qualification requise d'un membre de ce conseil est d'être né sujet anglais et de prêter un serment par lequel il s'engage à donner son avis sans partialité et sans crainte, à garder le secret des délibérations, à se préserver de la corruption et à exécuter les résolutions adoptées. Le Souverain fait habituellement ses choix parmi les membres du conseil de son prédécesseur, et il y joint successivement toutes les personnes qui acquièrent une haute notoriété dans le Parlement et dans les services publics. Il peut destituer un membre, mais il n'y a eu depuis 1805 aucun exemple d'une semblable rigueur. Le conseil entier n'est réuni que dans des circonstances exceptionnelles : la dernière convocation a été faite en 1840, pour la notification du mariage de la Reine actuelle.

On réunit mensuellement et souvent à des intervalles plus rapprochés, sous le nom de *Council*, une assemblée à laquelle on convoque seulement les ministres, l'archevêque de Can-

terbury, quelques grands officiers de la maison du Souverain, et, dans certains cas spéciaux, quelques membres ayant une compétence spéciale. Les convocations sont faites par le Président du Conseil privé, qui se concerte, à cet effet, avec ses collègues du Cabinet. On statue à la fois dans ces assemblées sur les affaires que, par une fictionléga le, le Souverain doit régler en Conseil privé et sur celles que ce Conseil peut trancher de sa propre autorité.

Le Souverain fait en Conseil tous les actes où il intervient personnellement, tels que son mariage et ceux des membres de la famille royale, les discours d'ouverture du Parlement, les proclamations, déclarations et engagements de toute sorte ; il nomme les Sheriffs d'Augleterre, statue sur les quarantaines, autorise les représailles, met embargo sur les navires, règle avec un pouvoir discrétionnaire étendu les affaires des colonies, et avec une autorité absolue celles des Iles de la Manche ; il fait des règlements pour les colonies en voie de création, approuve ou rejette ceux qui ont été élaborés par les assemblées coloniales.

L'intervention directe du Conseil dans les affaires publiques a surtout lieu par l'intermédiaire des comités suivants, auxquels sont souvent attachés de nombreux fonctionnaires.

Le comité judiciaire (*Judicial committee of the Privy council*) a été institué en 1833 (3 et 4, Will. IV, c. 41) ; il est composé de 13 membres parmi lesquels se trouvent les plus hautes autorités judiciaires et des membres du Conseil privé ayant rempli les mêmes fonctions ; il forme une haute cour chargée de poursuivre les offenses de toute sorte commises contre le gouvernement, d'ordonner l'emprisonnement des prévenus, et de conduire, dans les cas de haute trahison, la seule procédure secrète qui subsiste dans le Royaume-Uni ; il juge les affaires concernant la validité ou la prolongation des brevets d'invention ; il forme cour d'appel pour les décisions judiciaires concernant les prises maritimes, les affaires coloniales, les aliénés et les idiots.

Le comité d'éducation (*Committee of council on education*) a pour origine une décision de 1834 par laquelle le Parlement a accordé une somme de 500,000[f] à titre d'encouragement

pour l'éducation en Angleterre et en Écosse; malgré de vives résistances, ce service s'est constamment développé, et emploie aujourd'hui une somme totale de 27,000,000f. Ce comité se compose de 9 hauts fonctionnaires; de 18 fonctionnaires rétribués, de 42 employés, de 56 inspecteurs d'Écoles, dont 9 pour l'Écosse. Les fonds dont le comité dispose sont employés à rétribuer ces fonctionnaires et à concourir, dans certaines proportions, aux dépenses faites par les localités pour l'établissement des écoles normales, pour la constrnction des écoles et des habitations des maîtres, pour la rétribution des maîtres et des maîtresses, et pour l'achat des livres et du matériel scolaire.

Le département de la science et de l'art, fondé à Londres, emploie une somme annuelle de 3,000,000f à propager, au moyen de musées et de cours publics, les notions pratiques de science et d'art qui peuvent provoquer le perfectionnement des arts usuels.

A la suite de ces institutions principales, il convient de citer encore le comité du commerce (*Committee of privy council for trade*), qui tend de plus en plus à devenir une administration indépendante, sous une autorité dont il sera parlé plus loin; le cadastre géologique du Royaume-Uni; l'École des Mines de Londres; le comité, dit *civil service commission*, chargé d'examiner les candidats aux services civils, etc.

Le Conseil privé se constitue souvent, en outre, en commissions temporaires pour une multitude d'autres attributions, notamment pour faire les règlements qui doivent compléter beaucoup de lois votées par le Parlement. Il délibère sur toutes les affaires imprévues qui ne rentrent pas dans les attributions d'une autre autorité constituée; il a dû prendre souvent, en cas d'urgence, des décisions violant plus ou moins l'ordre légal et qui ont été ultérieurement approuvées par le Parlement. Il s'assemble après la mort du Souverain pour proclamer son successeur et recevoir de ce dernier une déclaration gracieuse touchant l'intention de bien gouverner le pays. Enfin, il a dû encore intervenir dans certaines circonstances graves, notamment pour constater la folie du Souverain, en cas de dissensions dans la famille royale, etc.

Dans chacune de ses séances, le Conseil entend d'abord l'exposé des questions à résoudre; les secrétaires (clerks) libellent et attestent par leur signature les décisions adoptées, et chaque ministre prend note de celles qu'il doit mettre à exécution. Les décisions d'un Conseil sont valables s'il y a six membres présents assistés par un secrétaire.

Les ministres, formant le Cabinet (*Cabinet council*), dirigent en fait, avec une complète autorité, le gouvernement du Royaume-Uni : mais ils ne forment point un corps constitué et ne sont nullement reconnus comme tels par la constitution britannique. Cette autorité a sans doute son principe dans l'omnipotence du Parlement qui l'accepte ; mais elle ne repose légalement que sur le pouvoir attaché, par la coutume, les mœurs et la loi aux fonctions remplies individuellement par ses membres. Le Cabinet n'acquiert l'autorité collective qu'en se posant fictivement comme le représentant du Conseil privé.

Les Cabinets sont loin d'être constitués d'après un cadre invariable : il n'y a guère que les sept fonctionnaires suivants qui en aient fait constamment partie depuis le commencement de ce siècle : le Premier lord de la trésorerie, le Grand-chancelier, le chancelier de l'Échiquier, le président du Conseil privé, et les trois secrétaires d'État, de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies ; à l'avenir, les deux nouveaux secrétaires d'État de la guerre et de l'Inde seront, sans doute, considérés également comme membres essentiels. Le Cabinet actuel contient encore six autres membres, soit, en tout, 15 ministres [1]. D'autres fonctions considérables de la maison royale et de l'administration sont encore attachées au nombre de 26 à la fortune du Cabinet sans en faire expressément partie ; en revanche il arrive parfois qu'un homme d'État

[1] Les fonctions qu'ils occupent, en mai 1864, sont désignés par les noms suivants : First lord of the treasury; lord High chancellor ; lord President of the council; lord Privy seal; secretary of state, Home department; *idem*, Foreign dep[t]; *idem*, Colonial dep[t]; *idem*, War dep[t]; *idem*, Indian dep[t]; Chancellor of the Exchequer; First lord of the admiralty; Postmaster general; Chancellor of the Duchy of Lancaster; President of the board of trade; President of the poor law board. L'ordre de préséance indiqué par cette énumération est fixé à la fois par l'usage et par le rang des personnes qui occupent les fonctions.

jouissant d'une grande influence fait partie du Cabinet sans exercer aucune fonction.

Un Cabinet se dissout dès que les mesures politiques qu'il propose n'ont point l'approbation du Parlement, et il manifeste sa retraite en remettant en Conseil privé les sceaux au Souverain. Celui-ci confie aussitôt la formation d'un nouveau Cabinet à l'homme d'État dans lequel se résume le mieux l'influence parlementaire, et qui doit y exercer le pouvoir dirigeant. Le Premier ministre prend habituellement la fonction de Premier lord de la trésorerie, et confère les autres aux hommes d'État qui peuvent concourir, comme ministres ou hauts fonctionnaires, à assurer au nouveau Cabinet la confiance du Parlement, l'aider à soutenir la discussion dans les deux chambres et à tenir en main les rênes de l'État. Le Cabinet est constitué lorsqu'il a reçu les sceaux en Conseil privé, et lorsque les ministres qui ne faisaient pas partie de ce Conseil y ont été introduits pour y prêter le serment indiqué ci-dessus. Indépendamment des réunions en Conseil privé, les ministres, lorsque les affaires l'exigent, ont, sur l'invitation de l'un d'eux, des réunions spéciales dites *Cabinet council*. Les délibérations restent secrètes; il n'est gardé aucune trace des décisions; seulement, chaque ministre prend note de celles qu'il doit exécuter.

L'action du Cabinet est fermement centralisée, au point de vue financier, dans une administration dite *treasury* (trésorerie), dirigée par le Premier ministre. Les principaux services sur lesquels elle s'exerce forment, par la nature même des choses, deux grandes divisions; les services du revenu public, dirigés, à une exception près, par des commissions relevant immédiatement de la trésorerie; les services chargés de pourvoir aux dépenses publiques, placés en partie sous la direction des hauts fonctionnaires membres du Cabinet, en partie sous l'autorité de commissions spéciales sur lesquelles ces derniers n'exercent habituellement qu'un contrôle nominal.

La trésorerie est dirigée par cinq hauts commissaires, dits *Lords commissioners of treasury,* comprenant deux ministres et trois membres de la Chambre des communes.

Le premier en rang est le Premier lord de la trésorerie : il dirige, comme Premier ministre, avec le concours des membres spéciaux de l'administration, toutes les mesures de gouvernement dont l'opinion publique se préoccupe; il nomme les prélats, les dignitaires ou bénéficiers ecclésiastiques, et les hauts fonctionnaires de l'ordre judiciaire. En général, il préside personnellement à tous les actes ayant un caractère politique et pouvant assurer la situation du cabinet; il n'intervient dans les affaires financières qu'en usant de sa haute influence pour obliger tous les ministres et les chefs de service à subordonner leurs tendances administratives à la nécessité de maintenir un large excédant des recettes sur les dépenses.

Le second commissaire est le chancelier de l'Échiquier : il dirige de haut et sans entrer dans les mesures de détail, l'ensemble du service financier; sa mission essentielle est de chercher les moyens et de proposer les mesures qui, en donnant satisfaction aux besoins publics et en dégrevant autant que possible les contribuables, peuvent maintenir l'excédant des recettes sur les dépenses. Son rôle principal, dans le Parlement, consiste à faire adopter cette politique financière en présentant le budget.

Les trois autres commissaires, dits *Junior lords*, se livrent à toutes les études spéciales qui peuvent concourir à l'équilibre du budget; ils aident notamment les deux ministres à contrôler les dépenses des services publics et surtout les crédits extraordinaires incessamment réclamés par les grands services consommateurs : l'armée et la flotte. Ils sont assistés dans cette mission par deux secrétaires, comme eux membres du Parlement, où ils jouissent d'une haute notoriété financière, et ils président avec ces derniers à la principale attribution de la trésorerie, l'ordonnancement des dépenses de tous les services publics, y compris celles de la liste civile. Les trois Junior lords et les secrétaires président encore, presque toujours en l'absence des deux premiers Lords, à deux autres fonctions positives de la trésorerie. Ils tiennent deux fois par semaine une sorte de cour d'appel, où ils jugent toutes les réclamations élevées contre les administra-

tions financières, en ce qui concerne la perception des impôts et des amendes; ils fixent, en se conformant aux lois et règlements, les pensions dues aux fonctionnaires et les compensations qu'il convient de leur accorder dans les cas, fréquents en Angleterre, où il y a suppression d'emploi. Enfin, ils ont la haute direction du mécanisme financier des recettes et des dépenses, et des administrations spéciales chargées de la perception de l'impôt.

Le mouvement des fonds et le contrôle des recettes et des dépenses offrent en Angleterre une admirable simplicité; il procède de la trésorerie, comme il vient d'être dit, en ce qui concerne la haute direction du système et l'ordonnancement des dépenses, et il repose, en ce qui concerne l'exécution, sur deux administrations principales.

La première administration, dite Bureaux de l'Échiquier (*Exchequer offices*), est dirigée par un haut fonctionnaire dit *Comptroller general*, renommé dans sa spécialité, qui y reste nonobstant les changements ministériels sans pouvoir exercer simultanément aucun autre emploi, qui même ne peut être révoqué que sur la demande expresse des deux chambres du Parlement, et dont le salaire (50,000^{f}) est assis sur le fonds consolidé. Secondé par un *Assistant comptroller* (à 22,500^{f}) et un *Chief clerk* (à 20,000^{f}), le Comptroller general veille chaque jour à ce que les recettes de tous les services financiers soient régulièrement versées au crédit de l'Échiquier, aux banques d'Angleterre, d'Irlande et d'Écosse, chargées des services de caisse. Bien qu'agent subordonné pour les autres branches du service, il contrôle les ordonnancements faits par les Lords de la trésorerie; il règle, tout en restant soumis à l'ordonnancement de ces derniers, l'émission des Bons portant intérêt, dit *Exchequer Bills*, complétant, en cas d'insuffisance des crédits existant aux trois banques, le fonds de roulement de la trésorerie; il conserve les archives du trésor public, ainsi que les types des poids et mesures et des alliages d'or et d'argent formant la base des monnaies. Il paye directement les gros articles de dépense votés par le Parlement, et il fournit les ressources nécessaires pour payer les autres.

La seconde administration du mouvement des fonds, dite *Paymaster general's office*, paye les services civils, l'armée, la flotte, et, en général, toutes les dépenses qui se subdivisent entre un grand nombre de parties prenantes. Elle est nominalement dirigée par le *Paymaster general*, fonctionnaire qui, laissant à ses subordonnés les fonctions toutes techniques de sa charge, a pu souvent faire partie du cabinet et prendre une part importante aux travaux du Parlement. En ce moment, ce haut fonctionnaire n'a point rang de ministre; il cumule cette fonction avec la vice-présidence du *Board of trade*, et reçoit en cette qualité un salaire de 50,000f. La fonction est réellement remplie par un *Assistant paymaster general* (à 30,000f) et par un *Accountant* (comptable à 21,000f). Complétée par des agents payeurs attachés aux régiments, aux ports de guerre et aux villes de Dublin et d'Édimbourg, cette administration paye toutes les dépenses votées pour les services publics et le fonds consolidé. Elle reçoit, à cet effet, du Comptroller general des crédits sur les banques, et, s'il y a lieu, des bons de l'Échiquier. Elle paye deux fois par an l'intérêt de ces derniers, et, selon les instructions qui lui sont données, rembourse à l'échéance les bons qui ont circulé ou en émet de nouveaux pour la même somme.

Les services chargés de percevoir le revenu public ont puisé en 1861-1862 à sept sources principales. Les douanes (*customs*) ont fourni 592 millions provenant surtout de droits établis à l'entrée de neuf catégories de produits étrangers, les sucres, les tabacs, les thés, les spiritueux, les vins, bières et houblons, les céréales, les cafés, les fruits et les bois. Les impôts de consommation (*excise*) ont produit 458 millions provenant surtout de droits établis à l'intérieur du Royaume sur la production des spiritueux, du papier[1] et des matières premières destinées à la fabrication de la bière, sur la vente des boissons, sur les entreprises de transport et sur les permis de chasse. L'impôt sur le revenu (*income and property tax*) est établi sur les revenus de toute nature, supérieurs à 2,500f.

[1] L'impôt sur le papier a été supprimé en 1863.

par année, créés par la propriété et le travail (à raison d'une moyenne de 2,02 pour 100, réduite à 1,46 pour 100 de la rente payée par les fermiers d'Angleterre, à 1,04 pour 100 pour les fermiers d'Écosse, et à 0,83 pour 100 pour les dîmes), a produit une somme de 259 millions. L'impôt établi au moyen de timbres (*stamps*) sur la transmission des biens mobiliers, sur certaines catégories d'imprimés et sur une multitude d'actes ou de documents publics ou privés, a produit 215 millions. La poste a reçu de la vente des timbres, de la taxe des lettres et de diverses sources une somme totale de 88 millions. Les impôts sur la terre (*Land tax*) et les impôts de luxe (*assessed taxes*) établis sur les chevaux, les voitures, les chiens, les domestiques mâles, les armoiries, etc., ont produit 79 millions. Enfin, les terres et forêts de l'État (*crownlands*) ont produit 7 millions. Le surplus du revenu provient d'une multitude de sources permanentes ou temporaires qui ont fourni 44 millions et complété une recette totale de 1,742 millions.

Les services chargés de percevoir ces revenus sont administrés par des commissaires sous la direction immédiate des Lords de la trésorerie.

La poste seule fait exception à ce régime; elle a, en effet, pour but encore plus de servir le public que de le soumettre à l'impôt; on a donc été conduit à l'assimiler aux autres services d'utilité publique et à la placer sous l'autorité d'un ministre nommé *Postmaster general*. Ce haut fonctionnaire (à 62,500^{f}) assisté de deux secrétaires (à 50,000 et 37,500^{f}) et de six autres fonctionnaires principaux, dirige, dans le Royaume-Uni et aux colonies, plus de 15,000 agents.

Les douanes sont administrées par six commissaires (à 30,000^{f}) avec un président (à 50,000^{f}) et un vice-président (à 42,500^{f}), assistés par huit fonctionnaires principaux dirigeant, dans la métropole et aux colonies, environ 3,000 agents.

L'administration des terres et forêts domaniales est centralisée à Londres avec une succursale à Dublin; elle est dirigée par deux commissaires (à 30,000^{f}) assistés par deux fonctionnaires principaux.

Enfin les quatre autres branches du revenu public, l'*excise*,

l'impôt sur le revenu, le timbre, l'impôt sur la terre et les taxes de luxe sont réunis depuis 1849 (12 et 13, Vict., c. 1) en une administration dite assez improprement, par opposition au service des douanes, service du revenu intérieur (*office of inland revenue*), à la tête de laquelle se trouvent un président (à 62,500f), un vice-président (à 50,000f) et cinq commissaires (à 30,000f) assistés de six fonctionnaires principaux. Cette organisation est un des rares exemples de concentration qu'offre le régime britannique : elle se borne, au reste, à renforcer le contrôle en laissant à chaque service une physionomie distincte et ses moyens spéciaux d'action.

Ainsi, les perceptions de l'excise qui impliquent une entrave permanente à l'activité individuelle et une intervention énergique de l'autorité sont confiées à une administration fortement centralisée, d'abord à Londres, puis dans 83 circonscriptions spéciales dites Perceptions (*collections*), dont 15 en Irlande et 13 en Écosse; chacune d'elles, confiée à un chef nommé *collector,* se trouve subdivisée en circonscriptions moindres dites Districts, Chevauchées (*rides*) et Marches (*walks*) également pourvues d'une hiérarchie d'agents spéciaux relevant tous du précédent et des commissaires de Londres.

Les perceptions des impôts sur le revenu, les terres et les objets de luxe ont lieu, au contraire, sans l'intervention d'un personnel spécial; elles sont placées sous la direction de commissaires locaux institués par le Souverain et assistés d'un Clerk rétribué; ces derniers sont autorisés par la loi à attribuer dans chaque Paroisse les fonctions d'*Assessors* (répartiteurs) et de *Collectors* (percepteurs) aux citoyens qu'ils jugent le plus aptes à les remplir.

Il est à remarquer que les percepteurs de ces derniers impôts sont habituellement choisis parmi les personnes qui remplissent des fonctions pour les Comtés, les Unions et les Paroisses. Ce sont donc, en résumé, les agents des pouvoirs locaux qui font le service de l'État, tandis que sur le Continent on voit souvent les agents de l'État se charger de pourvoir aux besoins locaux.

Les éléments principaux du mécanisme financier sont com-

plétés par plusieurs institutions qu'il serait superflu d'énumérer ici en détail : je me bornerai à mentionner l'*Audit office*, dirigé par six commissaires (à 37,500 et 30,000f), chargé de reviser les comptes de beaucoup de services publics et notamment ceux de l'armée et de la flotte ; le *Stationary office*, dirigé par deux fonctionnaires qui livrent au prix des achats en gros les fournitures de bureau aux services publics, et qui font exécuter pour ces derniers les travaux de reliure, de lithographie et d'impression.

Les services qu'on peut nommer *consommateurs*, par opposition aux services *producteurs* que je viens de décrire, sont placés, comme je l'ai expliqué, sous le contrôle très-immédiat du Premier ministre et des Lords de la trésorerie, en ce qui concerne la présentation du budget et l'ordonnancement de leurs dépenses. Les fonctionnaires qui les dirigent, étant nommés pour la plupart et pouvant être révoqués par le Cabinet exerçant le pouvoir exécutif, se trouvent par cela même dans la dépendance des ministres, et ceux-ci ne manquent pas d'intervenir dès que les administrés élèvent des réclamations légitimes. Mais, en fait, les ministres n'exercent qu'une autorité nominale sur les services qui ne leur sont pas spécialement dévolus.

Cette combinaison de hiérarchie et d'indépendance est le trait caractéristique de l'administration britannique : elle est la conséquence naturelle de la responsabilité qui pèse sur les fonctionnaires et qui peut toujours être invoquée par les administrés devant les tribunaux de droit commun. Sans cesse exposé à répondre ainsi de ses actes, chaque fonctionnaire n'est nullement enclin à user de son autorité pour revendiquer devant le public l'honneur de ceux qui sont réellement conçus et accomplis par ses inférieurs. Le principe salutaire de la responsabilité des agents n'est pas seulement une garantie indispensable aux citoyens ; il est surtout fécond pour l'administration elle-même, car il établit entre les fonctionnaires des services publics les partages d'attributions conformes à la nature des hommes et des choses.

Les ministres n'ont à s'occuper des services subordonnés que pour en nommer les chefs ; ils ne s'imposent jamais le

stérile labeur qui consiste à signer des décisions dont les motifs leur restent inconnus; ils peuvent donc consacrer tout leur temps aux questions qu'ils se réservent, et dont l'heureuse solution peut marquer honorablement leur passage aux affaires. Même dans chaque administration spéciale, les hommes influents sont eux-mêmes peu disposés à concentrer dans leurs mains toute l'autorité en s'interdisant tout repos et en se privant du concours d'autres aptitudes éminentes. De là l'usage fréquent de commissions composées de fonctionnaires (*commissioners*) égaux en rang, sous la présidence nominale ou réelle de l'un d'eux, dirigeant collectivement avec une autorité complète le service qui leur est confié et choisissant même leurs agents sans aucune intervention du ministre qui les a eux-mêmes institués; de là aussi, dans les administrations où la direction doit nécessairement se concentrer dans un seul homme, la formation de groupes exerçant seuls l'autorité tant qu'une réclamation n'est point adressée à leur supérieur.

Au reste, l'Angleterre, en appliquant à l'administration publique ce fractionnement de l'autorité toujours unie à la responsabilité, n'a fait que suivre l'exemple donné depuis longtemps par ses grandes entreprises privées de commerce et d'industrie, dont quelques-unes, comme on sait, ont réussi à se créer de véritables souverainetés. Le secret de leurs succès se trouve dans une judicieuse division des pouvoirs et dans de larges délégations d'autorité croissant avec les résultats obtenus par les chefs des services spéciaux.

On pourrait résumer tout le système administratif de l'Angleterre en disant que dans la vie publique comme dans la vie privée, l'honneur du bien et la responsabilité du mal appartiennent à ceux qui exercent en fait une part quelconque d'autorité.

On se ferait donc une idée fausse de l'administration anglaise, si on la considérait comme formée de quinze groupes correspondant à ce même nombre de départements ministériels. Il suffit presque de comparer l'éparpillement des administrations dans le West-End de Londres, aux agglomérations de bureaux qui s'étendent de plus en plus à Paris auprès des

ministres, pour se rendre compte du contraste des deux systèmes de gouvernement. L'énumération suivante, faite selon l'ordre adopté dans les quatre grandes sections du budget anglais, constate encore, sous une autre forme, cette indépendance des divers services spéciaux; elle semble indiquer en outre l'ordre de préséance établi par l'opinion du Parlement en ce qui concerne l'importance ou l'utilité de chacun d'eux. Je joindrai à cette énumération l'indication sommaire des dépenses auxquelles ils ont donné lieu pendant l'année 1861-1862.

La première section du budget des dépenses du Royaume-Uni se rapporte aux engagements formels de l'État et présente deux subdivisions.

Le service de la dette (*Debt*) occasionnant une dépense de 654 millions et comprenant l'intérêt de la dette perpétuelle, les annuités de la dette remboursable, l'intérêt des obligations ou bons de l'Échiquier, les sommes allouées à la banque comme frais du service de caisse dont elle est chargée pour le compte de l'État, non compris les frais du service spécial de l'amortissement (*reductione of the national debt office*) et des bureaux dépendant de la trésorerie.

Le fonds consolidé (*consolidated fund*) montant à 73 millions, où se trouvent groupés la liste civile votée en 1837 par la seconde loi du règne actuel (1 Vict., c. 2) et fixée à la somme de 10 millions; les annuités servies aux membres de la famille royale pourvus d'un établissement; les pensions accordées pour services militaires, maritimes, civils, judiciaires et diplomatiques; les salaires et allocations accordés au Président de la Chambre des communes, au Comptroller général de l'Échiquier, aux Commissaires de l'Audit office et des aliénés, aux chefs des gouvernements civils de l'Irlande et de l'île de Man, aux ambassadeurs et agents diplomatiques, aux juges des cours supérieures des trois provinces, des cours de Comté d'Angleterre, des cours de Sheriffs d'Écosse, aux présidents des Quarter-sessions d'Irlande, et en général aux hauts fonctionnaires dont on veut relever la dignité en rendant leur rémunération indépendante de la

discussion annuelle du budget; les compensations accordées à diverses personnes, et surtout à un grand nombre de juges pour la suppression d'une multitude d'emplois publics ou d'avantages devenus incompatibles avec les réformes que le Parlement accomplit chaque année; enfin divers engagements pris par des lois spéciales, notamment en ce qui concerne les garanties d'emprunts étrangers, l'amélioration des ports de l'île de Man, l'annuité de l'hôpital de Greenwich, la compensation pour la perte des anciens droits sur les mines d'étain, le service secret, etc.

La seconde section du budget comprend d'abord, sous le titre de *Supply services*, les deux services de l'armée et de la marine qui, dans l'esprit de la constitution britannique, ont toujours eu un caractère accidentel, tandis que l'opinion leur accorde de plus en plus une importance prépondérante. De là, entre le fait et le principe, le contraste que semblent indiquer, d'une part, la préséance accordée à ces deux services, de l'autre, le titre modeste assigné à la section.

D'après le Bill of rights, dont j'ai donné ci-dessus l'analyse, l'armée n'a point en Angleterre une existence légale; la loi n'établit aucune différence entre le soldat et un autre citoyen; elle lui laisse devant ses chefs l'indépendance qui lui serait acquise dans la vie civile. La loi spéciale qui crée la discipline et sans laquelle aucune armée ne pourrait subsister, est votée chaque année par le Parlement sous le nom de *Mutiny act.* Le Parlement n'aurait qu'à refuser ce vote pour désorganiser aussitôt l'armée; il pourrait encore arriver au même but par un second moyen non moins efficace, le refus des allocations annuelles. Les résolutions du Parlement ne reçoivent d'ailleurs leur effet que si un ordre signé de la main de la reine enjoint aux Lords de la trésorerie de distribuer les crédits votés.

L'armée se subdivise en deux branches : l'armée (*army*) proprement dite, comprenant l'infanterie et la cavalerie de la garde et de la ligne; l'*ordnance*, comprenant l'artillerie de terre et de mer, le génie militaire, les équipages militaires, la topographie civile et militaire et divers services civils, tels

que l'habillement des constables d'Irlande et l'approvisionnement des établissements pénitenciers des colonies. Après avoir relevé, jusqu'à la guerre de la Crimée, de deux chefs indépendants, ces deux branches dépendent aujourd'hui d'un chef unique.

L'armée se recrute par engagements volontaires, sans aucun recours à la conscription. En ce qui concerne le personnel et la discipline, elle est placée sous l'autorité d'un commandant en chef (*commander in chief*) qui prend directement les ordres du Souverain, sans avoir à réclamer l'intervention d'aucun ministre. Mais en fait, en ce qui concerne l'emploi de l'armée, le commandant en chef se trouve dans la dépendance immédiate de quatre départements ministériels, savoir: du secrétaire d'État de la guerre pour les demandes de crédits à obtenir du Parlement et pour le tracé des plans de campagne; des Lords de la trésorerie pour l'ordonnancement des dépenses; du secrétaire d'État de l'intérieur pour le mouvement des troupes dans le Royaume-Uni; enfin du secrétaire d'État des colonies pour la défense des colonies et des possessions à l'étranger.

Deux officiers principaux nommés par la reine, sur la proposition du commandant en chef, dirigent l'armée sous ses ordres. Le premier, l'*Adjutant general*, prépare les ordres et règlements et les porte à la connaissance de l'armée dès qu'ils ont obtenu, par l'intermédiaire du commandant en chef, l'approbation du souverain; il est chargé du recrutement et de l'instruction, choisit les officiers d'état-major, accorde les congés, fait les revues d'habillement et présente les rapports périodiques sur l'état de l'armée. Le second, le *Quarter master general*, est spécialement chargé du mouvement des troupes et de la conservation des cartes et plans nécessaires à l'armée. En campagne il est chargé de tous les détails d'exécution; il veille notamment à ce que l'armée soit pourvue d'artillerie et approvisionnée de tous les objets nécessaires; et, à cet effet, il a la haute direction du *commissariat*, administration placée aussi sous le contrôle de la trésorerie, chargée d'acheter les approvisionnements de l'armée, de pourvoir aux transports et de faire au dehors et

aux colonies tous les mouvements de fonds qu'exigent les services de l'armée, de la marine, des colonies et des affaires étrangères.

Comme je l'ai expliqué ci-dessus, le secrétaire d'État de la guerre, aidé des bureaux de la guerre (*war office*), est le représentant constitutionnel de l'armée devant la Chambre des communes, où ne siégent jamais les trois fonctionnaires précédents [1]; il répond de l'emploi des fonds, présente tous les documents nécessaires à la fixation du nombre d'hommes pour lequel l'allocation annuelle doit être établie; il présente le Mutiny act avec les modifications tendant à améliorer la discipline. Il est chargé de l'exécution des lois protégeant les citoyens contre les abus du pouvoir militaire, et se concerte à cet effet avec les magistrats. Il fait avec le commandant en chef et les Lords de la trésorerie tous les règlements relatifs à la paye de l'armée, et présente de concert avec eux ceux qui doivent être signés par la reine. Il a seul la direction de toutes les affaires intéressant les officiers à demi-solde et les nombreux pensionnaires de l'armée vivant en dehors de l'hôtel des invalides de Chelsea. Il dirige seul les corps d'invalides formés avec ces pensionnaires, bien qu'ils soient soumis aux dispositions du Mutiny act; et son autorité s'étend également sur la milice, la Yeomanry et les volontaires.

Le secrétaire d'État de la guerre se concerte avec les hauts fonctionnaires précédents, et divers autres, conformément à des usages écartant toute chance de conflit, pour protéger et contrôler divers établissements qui se rattachent à l'armée et qui, dans le cours habituel des choses, se gouvernent avec une complète indépendance. Tels sont : l'école de Sandhurst (*royal military college*), composée de trois catégories d'élèves, savoir : de jeunes officiers ayant déjà servi et venant compléter leur éducation militaire, d'enfants d'officiers pauvres ou morts au service de l'État, admis à titre gratuit, d'enfants de familles aisées payant tous les frais de leur éducation et de leur entretien; l'Asile militaire

[1] Ce ministre est à quelques égards à l'armée, devant le Parlement anglais, ce que les ministres sans portefeuille ont été à tous les services ministériels, en France, devant le Sénat et le Corps législatif.

(*royal military asylum*), admettant 700 fils de soldats, choisis de préférence parmi les orphelins ou parmi ceux qui ont perdu leurs mères et dont les pères servent hors du royaume; le corps des chirurgiens militaires placés sous la direction d'un surintendant; enfin l'hôtel des Invalides de Chelsea, placé sous le patronage d'une haute commission comprenant le Président du conseil et le Premier lord de la trésorerie, dont l'action s'étend à la fois sur la *branche militaire* dirigée par un général gouverneur, composée d'environ 400 invalides habitant l'hôtel, et sur la *branche civile* dirigée par le Paymaster general, composée d'environ 80,000 pensionnaires vivant en dehors de l'établissement.

L'Ordnance est maintenant administrée, sous la haute direction du commandant en chef, par un comité spécial dit *Board of ordnance*. Ce comité comprend, outre deux secrétaires, trois fonctionnaires principaux, le *Clerk of the ordnance*, le *Surveyor general* et le *Principal storekeeper* qui veillent séparément aux diverses spécialités de la fabrication et de la conservation du matériel ainsi qu'aux attributions civiles. Le comité a sous sa direction immédiate l'arsenal de Woolwich avec la fonderie de bronze, la fabrique de voitures et les nombreux ateliers qui en dépendent; la fabrique de fusils de Waltham-abbey; la manufacture d'armes portatives d'Enfield; enfin les dépôts d'armes établis à Woolwich, à la tour de Londres et dans plusieurs autres localités du Royaume-Uni et des colonies.

La marine n'a jamais suscité dans le Parlement les méfiances dont l'armée a toujours été l'objet : elle constitue un établissement stable, parce que les règles de la discipline y reposent sur des lois formelles. Le pouvoir de lever de force des marins (*to impress seamen*), l'un des traits les plus singuliers de la constitution britannique, n'est conféré au gouvernement par aucune loi formelle : ce régime ayant toujours été jugé nécessaire à la défense de l'État, a pour sanction la coutume qui, sur ce point comme en toute autre matière, a la même force que la loi écrite. Ce régime est soutenu par l'opinion publique qui voit dans la marine le principal boulevard de l'indépendance nationale : il tombe depuis longtemps en

désuétude et n'a pas été pratiqué depuis 1815. La faveur accordée à la marine ne va pas cependant jusqu'à conférer aux cadres la stabilité acquise à plusieurs corps civils; et chaque année le Parlement vote la composition du personnel, en même temps que les allocations qui s'y rapportent.

La marine, avec tous les services qui en dépendent, est placée sous la direction de l'amirauté (*admiralty*), c'est-à-dire d'un comité de six personnes dites *Lords de l'amirauté*, assistées de deux secrétaires et d'un *Chief clerk*. Le premier Lord est un fonctionnaire civil membre du Cabinet; il soutient devant le Parlement les discussions politiques et financières qui se rattachent à la marine; il nomme aux emplois supérieurs qui ne sont pas dévolus à l'ancienneté; il intervient dans les grandes questions que soulève ce service, et il se réserve particulièrement celles qui se rattachent à l'abolition du commerce des esclaves. Les quatre Lords suivants, rangés conformément à la hiérarchie des grades, sont des officiers de marine familièrement désignés sous le nom de Lords de la mer (*sea Lords*), et ils se partagent la surveillance des services spéciaux indiqués ci-après. Un ou deux d'entre eux siégent à la Chambre des communes et y soutiennent les questions techniques qui y peuvent être soulevées. Le dernier Lord et le premier secrétaire sont des fonctionnaires civils siégeant également à la Chambre des communes, où ils secondent le premier Lord.

De l'amirauté dépendent quatre départements principaux : 1° la construction et l'entretien des vaisseaux à voiles et à vapeur, sous la direction du *Surveyor*, officier de marine; 2° la comptabilité et le mouvement des fonds, sous la direction de l'*Accountant general;* 3° l'achat et la conservation des matériaux approvisionnement (les vivres exceptés), sous la direction du *Storekeeper general;* 4° l'achat et la conservation des vivres et les transports de personnel et de matériel, aux arsenaux, aux dépôts et aux stations navales.

Il faut encore citer comme dépendances du service de l'amirauté : 1° le service médical de la flotte et des hôpitaux maritimes, confié à un médecin directeur général; 2° l'hôpital de Greenwich dont l'administration comprend deux branches

distinctes : celle des invalides résidents au nombre de 2,500 environ, sous la direction d'un amiral gouverneur; et celle des invalides vivant au dehors avec le secours d'une pension, au nombre de 3,000, sous la direction d'une haute commission de marins et de fonctionnaires civils, présidée par le Paymaster general; 3e enfin, les deux écoles de Greenwich où sont admis 800 enfants dont les pères font ou ont fait partie des marines de l'État ou du commerce.

Les dépenses normales et supplémentaires de l'armée et de l'Ordnance se sont élevées en 1861-1862 à 389 millions; celles de la marine ont atteint 315 millions[1].

La troisième section du budget comprend les allocations annuelles des services civils subdivisés en sept classes.

La classe 1re, qui a pour titre, Travaux publics et constructions (*Public works and buildings*), a donné lieu à une dépense de 21 millions. Elle comprend : l'entretien des palais royaux; la construction, l'ameublement et l'entretien des édifices publics; la construction de plusieurs ports dans le Royaume-Uni; la construction et l'entretien de phares dans les colonies et les possessions étrangères; les frais de la commission chargée d'encourager la construction des routes en pays de montagnes; la construction du grand égout de la métropole; enfin l'impôt payé pour les propriétés de l'Etat.

La classe 2e, qui a pour titre, Salaires et dépenses des services publics, a donné lieu à une dépense de 36 millions. Les divers services consommateurs, ayant surtout pour parties prenantes le personnel non porté ci-dessus au fonds consolidé, y sont énumérés dans l'ordre suivant. Les deux chambres du Parlement; la trésorerie; les départements de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies; les administrations du commerce et du sceau privé; la commission d'examen pour les services civils; les administrations du Paymaster general, de l'Échiquier, des travaux publics et des constructions, des terres et forêts de la couronne; la conservation des documents de la législation, de la jurisprudence

[1] Non compris des dépenses extraordinaires relatives aux guerres de la Chine et de la Crimée.

et de l'administration publique; les commissions de la loi des pauvres; l'hôtel de la monnaie et le monnayage; les inspections des manufactures et des mines; l'Échiquier et quelques administrations de l'Écosse; la maison du Lord-lieutenant et les bureaux du Secrétaire en chef de l'Irlande; l'inspection des asiles d'aliénés d'Irlande; la commission des travaux publics d'Irlande; l'administration du contrôle financier dite *Audit office;* la commission[1] dite *Enclosure*, *copyhold* and *tithe commissioners*, ayant pour mission de provoquer la vente des terres communales, le rachat des rentes perpétuelles, la conversion des dîmes ecclésiastiques en abonnements annuels; de faire les prêts d'argent destinés à encourager le drainage des terres, et, en général, de favoriser diverses améliorations jugées utiles dans l'assiette, la possession et la force productive de la propriété rurale. L'enregistrement des naissances, des mariages et des décès dans les administrations centrales de Londres, de Dublin et d'Édimbourg; l'administration de l'amortissement de la dette; la commission des prêts favorisant des travaux d'utilité publique; la commission de secours pour les Indes occidentales; la commission chargée, sous l'autorité du Grand-chancelier et du secrétaire d'État de l'intérieur, de visiter les maisons d'aliénés; la surintendance des routes du pays de Galles; l'enregistrement des sociétés de secours mutuels; la commission chargée de surveiller les établissements et fondations charitables; l'inspection des cimetières et l'administration dite *Local government act office*, tendant à améliorer la salubrité publique par l'initiative des localités; la statistique de

[1] Cette commission est un des traits les plus curieux de l'administration britannique. En se transformant, selon le besoin des temps, elle a contribué plus que toute autre institution à accroître la force productive du sol. D'un autre côté, le Parlement s'applique toujours à restreindre au strict nécessaire cette immixtion dans le régime de la propriété privée; il revise souvent les attributions antérieurement conférées, et il en fixe la durée à courte échéance, sauf à la prolonger fréquemment pour des périodes de deux années. Les commissions de ce genre ont surtout provoqué, au XVIII[e] siècle, l'aliénation des biens communaux et le rachat des enclaves; dans le siècle présent, la simplification des dîmes; depuis 1846 (9 et 10, Vict., c. 101) les travaux de drainage.

l'agriculture et de l'émigration en Irlande ; le service des quarantaines; le service secret; l'administration centrale de papeterie, d'impression et de reliure pour les services publics, les frais de poste des services publics.

La classe 3e, intitulée : Loi et Justice (*Law and Justice*), groupant les dépenses des cours de Justice autres que les salaires de magistrats portés en partie au fonds consolidé, a donné lieu à une dépense totale de 66 millions. Elle comprend : pour l'Angleterre, les cours supérieures ou spéciales de Londres énumérées ci-dessus, les cours de Comté et les frais de police à la charge de l'État; pour l'Écosse, les deux hautes cours d'Édimbourg et les cours de Sheriffs; pour l'Irlande, les hautes cours de Dublin et le corps des constables; enfin, pour les trois provinces, la révision des listes électorales, les transports de prisonniers, les prisons et les établissements pénitentiaires de la métropole et des colonies.

La classe 4e, intitulée : Éducation, science et art, a donné lieu à une dépense de 34 millions. Elle comprend : les subventions à l'instruction primaire et à l'enseignement des arts du dessin distribués par le comité d'éducation du Conseil privé; les allocations relatives à l'entretien de l'université de Londres, du Musée britannique, de la Société royale de Londres, des galeries de peinture de Londres et à l'achat de nouvelles collections; les subventions à la Société géographique et à divers travaux scientifiques, accomplis en Angleterre et aux colonies; les subventions à l'instruction primaire ou professionnelle de l'Irlande, à l'Université, au Queen's College et à l'Académie royale d'Irlande; la subvention aux professeurs de Belfast et la subvention aux universités d'Écosse.

La classe 5e, intitulée : Services coloniaux et consulaires, et autres services étrangers, a donné lieu à une dépense de 17 millions. Elle comprend : les allocations faites aux petites colonies qui n'ont pu jusqu'ici, par leurs propres ressources, se constituer une existence indépendante, notamment aux Bermudes, aux Antilles, à la Colombie britannique, aux établissements de la côte occidentale d'Afrique, de Sainte-Hélène, de la rivière Orange, de la Cafrerie, d'Héligoland,

des îles Falkland, de Labuan, des îles Pitcairn; les subventions accordées à l'étude des îles Fidji, aux expéditions du Zambèse, du Niger, du nord-ouest de l'Australie; les dépenses relatives à la surveillance et à l'encouragement de l'émigration, à la délimitation des colonies de l'Amérique du Nord, à la répression du commerce des esclaves et à l'assistance des nègres repris aux contrevenants; les dépenses normales des consulats; les dépenses extraordinaires des ambassades et des missions spéciales.

La classe 6e, intitulée : Secours aux vieillards et charités (*superannuations and charities*), a donné lieu à une dépense de 9 millions. Elle comprend les secours accordés à d'anciens fonctionnaires qui, aux termes des lois en vigueur, n'ont pas droit à une pension, aux anciens émigrants de la Corse et de Toulon, aux réfugiés polonais, aux anciens marins du commerce, aux marins se trouvant à l'étranger dans un état de détresse, et aux ministres non conformistes d'Irlande; enfin, de nombreuses allocations aux hôpitaux d'Irlande.

La classe 7e, intitulée : Objets spéciaux et temporaires, a donné lieu à une dépense de 17 millions. Celle-ci se rapporte à des objets variés et notamment à la commission ecclésiastique chargée de provoquer les réformes dans l'organisation de l'Église anglicane, à plusieurs commissions chargées de services temporaires, aux frais de la nouvelle loi des brevets d'invention, aux commissions des pêcheries et des manufactures d'Écosse, aux charges entraînées par certains traités de réciprocité, aux compagnies de télégraphes sous-marins, aux mercuriales des grains, au cadastre d'Irlande, aux recensements périodiques de la population, au rachat des péages du Stade, et enfin à certaines dépenses accidentelles des services civils.

Enfin, la quatrième et dernière section du budget des dépenses comprend les frais de perception, des impôts et les dépenses des régies de l'État s'élevant à 138 millions. Elle complète une dépense de 1,802 millions.

Tel est le précis le plus sommaire que j'aie pu tracer de la

constitution britannique, en produisant tous les détails nécessaires pour que chaque lecteur la compare, en connaissance de cause, à la constitution de son propre pays. Il me sera maintenant facile, en me référant à ces détails, de présenter en peu de mots l'appréciation que j'en fais moi-même.

61. — LA CONSTITUTION BRITANNIQUE TEND SURTOUT A FONDER LA PAIX PUBLIQUE SUR LA TOLÉRANCE, A REPOUSSER LA CORRUPTION ET A PROVOQUER LES RÉFORMES.

On a apprécié très-diversement, selon le point de vue où l'on se plaçait, la constitution que je viens de décrire : mais on ne saurait avoir deux opinions sur les résultats que nos voisins en obtiennent. Il est manifeste que depuis la fin du XVIII[e] siècle, la nation anglaise réussit à se préserver de la corruption qui entravait précédemment sa marche et qui pèse encore sur la plupart des peuples du Continent; qu'à une imperfection près (54), la famille est bien organisée; que l'harmonie règne dans toutes les classes de la société; que l'aptitude gouvernementale se développe de plus en plus chez les citoyens; que la constitution sociale montre une solidité à toute épreuve; que la race se répand avec une fécondité croissante sur toutes les régions incultes de la planète, et qu'à tous ces symptômes les peuples civilisés s'accordent justement à classer l'Angleterre au premier rang des États libres et prospères.

On s'est cru fondé à dire que l'Angleterre obéit à l'impulsion de la haute noblesse, et que des lois de privilége tendent incessamment à conserver cette influence dans les mêmes familles, ce que l'on exprime en disant que la constitution de ce pays est essentiellement aristocratique. Les uns en concluent que les nations, pour prospérer, doivent adopter ce même régime, et qu'en conséquence, celles où une noblesse ne domine pas les autres classes sont condamnées à une irrémédiable infériorité. D'autres, partant de l'idée contraire, ne voient dans la puissance anglaise qu'un édifice incompatible avec la civilisation moderne, et qui doit s'écrouler au premier jour. Il suffit presque de se reporter aux paragraphes

précédents pour apercevoir l'inexactitude de cette assertion et des deux conclusions qu'on en tire, et pour comprendre qu'en s'accréditant elles donneraient une direction fausse aux esprits.

Sauf une particularité que j'ai signalée (60), et sur laquelle je vais insister, la noblesse en ce qui concerne la transmission des biens, le payement des impôts, l'exercice du gouvernement local, et tous les autres détails de l'organisation civile et politique, est exactement soumise aux mêmes lois que le reste de la nation. L'égalité de la noblesse et des autres classes devant le fisc et la justice n'est pas seulement prescrite par la loi écrite, elle est assurée aussi par les mœurs et par la coutume. On peut même constater que les décisions des tribunaux sont d'autant plus sévères pour les personnes qui troublent la paix publique, que celles-ci appartiennent à une classe plus élevée de la société. L'influence de la noblesse se fonde donc, non sur le privilége, mais sur une valeur propre librement reconnue des autres classes. Cette influence, d'ailleurs, n'est jamais absolue; elle ne peut même devenir prépondérante qu'à la condition de s'appliquer à la défense de la chose publique; elle s'efface et provoque d'efficaces résistances dès qu'elle paraît s'employer dans un intérêt de caste. L'opinion publique est tellement chatouilleuse à cet égard, que pour défendre des intérêts qui la touchent en quelques points, la noblesse est tenue à beaucoup plus de réserve que les classes vouées au commerce et à l'industrie. Dans une constitution sociale où tout se discute librement, la noblesse ne perd jamais de vue les sentiments qui peuvent porter les autres classes à contester le principe de son institution. Elle aperçoit toujours l'écueil contre lequel elle peut échouer; et, au lieu de s'isoler comme le faisait si imprudemment l'ancienne noblesse française, elle s'applique incessamment à faire oublier son privilége en s'identifiant avec tous les intérêts nationaux. C'est ainsi notamment qu'on la voit journellement s'associer aux autres classes, dans les œuvres de bien public (46, 47).

Dans l'ordre exclusivement politique, la Chambre des pairs avait déjà perdu son ancienne prépondérance longtemps

avant que la réforme électorale eût donné une majorité considérable aux populations urbaines et aux groupes manufacturiers dans la Chambre des communes. Elle n'a plus maintenant d'autre suprématie reconnue que le nom de Chambre haute, et l'opinion ne lui permettrait guère de se mettre en contradiction avec l'autre Chambre au sujet d'une innovation ou d'une réforme soulevant de près ou de loin une question d'impôt. Cette situation ne dispense la noblesse d'aucune des vertus nécessaires aux autres classes; elle ne lui attribue, à vrai dire, d'autre pouvoir que celui de se dévouer aux intérêts publics.

Les familles nobles trouvent assurément une influence considérable dans le privilége qui leur attribue à la Chambre des pairs un siége héréditaire, et qui lie indissolublement la possession d'un titre à l'exercice d'une haute fonction publique. Mais rien n'indique que l'abolition de ce privilége soit imminente, ni qu'elle soit réclamée par l'intérêt national. L'opinion libérale, de laquelle émanent depuis trente ans tant de réformes utiles, et même l'école politique vouée avec prédilection à la cause populaire, admettent presque unanimement que les classes bourgeoises et ouvrières ne gagneraient rien à la suppression de l'hérédité de la pairie.

Tout le monde aperçoit, en effet, que la Chambre des pairs remplit une fonction essentielle en tempérant, sous l'inspiration des intérêts permanents de toute société, les entraînements qui peuvent se produire, de loin en loin, dans une chambre des communes, organe d'électeurs qui s'inspirent parfois d'une passion éphémère ou d'une préoccupation accidentelle. A ce point de vue, l'hérédité des pairs se fonde chez les Anglais sur les mêmes motifs qui justifient partout l'inamovibilité des juges. On comprend, en outre, que si les pairs, cessant d'être héréditaires, étaient, à l'avenir, institués par des ministres, agents de la majorité de l'autre chambre, l'équilibre actuel du Parlement et de la société tout entière serait rompu au détriment de la liberté générale.

Si les idées et les mœurs venaient à se modifier; si, notamment, la Chambre des pairs, s'écartant de sa prudence habituelle, se mettait en lutte ouverte avec l'opinion, les Anglais

pourraient se trouver conduits à détruire ce dernier vestige des anciens priviléges; mais ils n'en sentiraient que plus vivement le besoin de retrouver sous une nouvelle forme, dans le régime du droit commun, les garanties nécessaires à tout ordre social. Plus que jamais, ils feraient appel aux instincts conservateurs de la propriété rurale, unie aux grands talents et aux grands services, soit pour corriger les tendances parfois envahissantes du commerce et de l'industrie, soit pour conjurer l'essor de l'envie qui se trouve toujours en germe chez les classes inférieures. Les nouveaux pairs n'auraient plus le relief attaché aux anciens titres, mais, en revanche, ils seraient débarrassés des médiocrités que l'hérédité introduit maintenant dans la Chambre haute, et ils cesseraient de prêter le flanc aux attaques que suscitera désormais tout régime de privilége. Largement pourvus de biens, ils continueraient, sans arrière-pensée d'intérêt personnel et pour mériter la considération publique, à remplir le rôle bienfaisant d'une véritable classe dirigeante (50).

En résumé, l'hérédité de la pairie est un élément utile, mais non nécessaire, de la constitution britannique; elle pourrait à la rigueur être abolie sans que la puissance de l'Angleterre fût sérieusement atteinte[1]; elle ne pourrait en aucun

[1] Ceux qui voient dans l'hérédité de la pairie tout le secret des succès de l'Angleterre, se trompent autant que ceux qui, avant la réforme de 1846, attribuaient au régime des céréales la prépondérance de la grande propriété. Cette appréciation sera également démentie par l'événement, si si l'opinion exige un jour, en Angleterre, le sacrifice de cette dernière dérogation au droit commun. En rapprochant ainsi ces deux priviléges, je ne prétends point amoindrir l'importance de l'hérédité. Le régime qui haussait artificiellement sur les marchés anglais le prix du blé, sacrifiait injustement toutes les classes qui le consomment à celle qui possède le sol; tandis que l'hérédité se justifie par une multitude de raisons, notamment par le besoin de la liberté politique, et, ce qui résume tout, par les sympathies presque unanimes de toutes les classes. Le seul but de cette remarque est de rappeler que la grandeur actuelle de l'Angleterre ne dépend point d'un seul détail de sa constitution; qu'elle résulte essentiellement de ce merveilleux ensemble de lois, de mœurs et de coutumes qui, laissant à chaque citoyen toute la liberté nécessaire à la gestion de ses propres affaires, dirige par des milliers d'institutions locales ou centrales, vers l'utilité commune le surplus de son activité.

cas se maintenir malgré l'opinion dans un régime qui donne à la volonté nationale une influeuce irrésistible; elle ne se conserve que sous l'influeuce d'un sentiment réfléchi d'utilité publique. Une telle organisation ne présente rien de commun avec les anciens régimes où l'autorité d'une caste s'imposait à des classes subordonnées; elle ne répond donc point à l'idée qu'on se fait habituellement, en France, d'un gouvernement aristocratique, et il convient, par conséquent, d'écarter cette expression de toute appréciation impartiale de la constitution anglaise.

On peut également réfuter par l'évidence des faits les allégations inverses qui se produisent journellemeut chez les écrivains français, celles par exemple qui, se fondant sur la majorité numérique attribuée depuis 1832 aux villes manufacturières dans la Chambre des communes, ou sur les allocations énormes accordées récemment à l'instruction primaire par le Parlement, établissent que la prépondérance est désormais acquise aux classes moyennes et aux populations ouvrières. Cette domination d'une classe déterminée n'existe que dans la pensée trop exclusive de nos écrivains politiques, qui prêtent volontiers à l'Angleterre les passions dont ils sont eux-mêmes animés. En cela, ils méconnaissent l'une des propensions manifestes de la constitution britannique, celle qui consiste à partager, sans parti pris, l'influence entre toutes les classes; à attribuer équitablement le pouvoir aux individus les plus dignes de l'exercer; enfin à assurer à chaque condition sociale, autant que le permet l'intérêt public, les satisfactions qu'elle recherche. C'est ainsi notamment que la Paroisse, le Comté et l'État, offrent partout les honneurs publics aux riches, en échange de dévouements gratuits, la liberté du travail et de l'association avec la perspective de la richesse aux classes moyennes, le patronage ou la corporation aux ouvriers, et, tout au moins, l'assistance aux pauvres.

La constitution britannique offre, en outre, à tout homme habile et laborieux des facilités extrêmes pour s'élever des rangs les plus infimes aux situations les plus élevées. Les préjugés de caste n'opposent point à cette élévation les obstacles qui se manifestent d'ordinaire sur le Continent : un

nouvel ennobli est traité sur le pied d'égalité par les plus vieilles familles; et souvent l'opinion de ses collègues et celle du public lui donnent à la Chambre des pairs une situation prépondérante. Les classes inférieures ne sont point elles-mêmes arrêtées dans leur marche ascendante par les régimes de caste que tendent à créer, au profit des incapacités bourgeoises, les écoles dites professionnelles (47).

Pour voir sous son vrai jour la constitution britannique, il faut encore écarter les assertions qui la signalent souvent comme subordonnée à quelque autre principe exclusif. Plus on étudie les Anglais et plus on aperçoit, au contraire, qu'ils s'appliquent avec une tolérance féconde à tempérer les penchants et à pondérer les influences, afin de maintenir dans les détails de l'activité sociale et dans les aspirations de la pensée humaine un juste état d'équilibre.

Dans la vie privée, ils opposent à la soif des richesses le renoncement chrétien; à une propension acharnée pour le travail, le repos dominical et les jouissances journalières du foyer domestique; au prosélytisme religieux, la tolérance de tous les cultes; aux habitudes de comfort et à la quiétude du bien-être, les voyages excentriques et les plus violents exercices du corps; à la sécurité habituelle de la civilisation, les dangers du steeple-chase, des excursions maritimes et de la chasse au renard; enfin aux jouissances physiques et au luxe recherché par toutes les classes selon leur fortune, la simplicité et la frugalité systématiques d'une foule de sociétés dont les membres se lient par des règles volontaires [1].

Dans la vie publique, les Anglais établissent ces contrastes avec un redoublement de sollicitude. Ils opposent, en première ligne, l'autorité de la Chambre des pairs à celle de la Chambre des communes, et à l'ascendant de ces deux Cham-

[1] La description de ces sociétés serait un sujet bien digne des écrivains portés à comprendre la prépondérance de l'ordre moral sur toutes les autres influences qui portent l'humanité au progrès; et je voudrais qu'elle fût entreprise par un catholique zélé, animé de cet esprit d'impartialité dont l'Allemagne offre de si beaux modèles (9). Ces sociétés offrent des exemples de vertu et de renoncement chrétien d'autant plus méritoires et d'autant plus efficaces qu'ils se mêlent aux devoirs journaliers de la vie publique et

bres celui du Souverain. On méconnaît, en effet, la coutume et les mœurs de l'Angleterre quand on se persuade que le Souverain y est nécessairement subordonné aux autres pouvoirs. La prépondérance actuelle des deux chambres du Parlement n'est point un principe constitutionnel absolu : c'est surtout un fait résultant de l'harmonie avec laquelle toutes les classes de citoyens s'entendent sur les questions d'intérêt public. Si l'antagonisme social s'y développait de nouveau, comme au XVIIe siècle, par la corruption; si, comme en France en 1851, le Parlement se divisait en fractions égales sur des questions essentielles, la prépondérance reviendrait au Souverain par le jeu régulier de la constitution. D'un autre côté, le respect et l'amour accordés au Souverain ne sont point, non plus, un principe absolu : ils sont subordonnés à l'accomplissement des devoirs qui lui sont imposés par la coutume, les mœurs et la loi; ils ne sauraient donc donner lieu aux exagérations de dévouement qui ont porté nos pères à subir pendant un siècle la corruption de l'ancien régime (9).

Inspirés par le même esprit de tolérance et de pondération, les Anglais balancent le droit du législateur par l'obligation de l'enquête préalable auprès de tous les hommes compétents; le pouvoir du fonctionnaire par sa responsabilité devant les administrés et les tribunaux de droit commun; l'action de l'autorité publique par la surveillance des électeurs et des contribuables; le droit des pauvres à l'assistance par l'intervention nécessaire de ceux qui en font les frais.

Chacun des détails de la vie publique est en outre contrôlé à des points de vue opposés par deux partis permanents, depuis longtemps dégagés de toute préoccupation systématique et qui entretiennent l'émulation sans engendrer la haine ou l'hostilité. Enfin l'opinion publique à son tour, secondée

de la vie privée. La force d'âme qui porte, en Angleterre, une femme riche à repousser pendant toute sa vie, en affrontant le ridicule, les extravagances et les impudicités du costume, n'est pas moins digne d'admiration que l'élan qui lui fait rechercher, chez nous, la solitude du cloître. Je recommande particulièrement l'étude de la société dite *des Amis* (Society of friends), composée de 15,000 personnes environ, à ceux qui voudront se rendre compte de la portée des influences morales que je signale.

par la presse périodique, vient constamment former contre-poids à toute influence exclusive : elle fait constamment échec à l'autorité du Parlement; et dès que les Whigs obtiennent un succès marqué, elle favorise avec prédilection les efforts que font les Torys pour prendre leurs émules en faute et reconquérir la prépondérance.

On a quelquefois signalé à tort une préoccupation systématique et continue dans l'un de ces efforts momentanés et dans ce sage esprit de réaction. La réserve est poussée sous ce rapport à un tel point que, même aux moments de passion et d'entraînement, on ne proclame jamais, dans les actes officiels, les principes de raison et de justice que l'on s'efforce de pratiquer autant que le permet l'infirmité humaine. On dédaigne notamment les protestations en faveur des grands principes sociaux, formules impuissantes et stériles, qui, ailleurs, ne s'inscrivent en tête des lois ou ne s'affichent sur les murs avec tant d'apparat que parce qu'elles ne sont pas gravées dans les cœurs.

On peut résumer d'un mot cette mâle franchise et cette prudente réserve en disant que l'Angleterre, redoutant la domination d'un principe exclusif, maintient fermement, en les tempérant l'un par l'autre, tous les principes d'où peut sortir quelque utilité pour le public.

Cette réserve s'applique même à la liberté civile et politique, c'est-à-dire au principe que, selon l'opinion unanime des autres nations, l'Angleterre pratique avec la plus évidente supériorité. En cette matière, les Anglais ne font jamais, même devant les électeurs, ces sonores professions de foi dont on est ailleurs si prodigue; mais la liberté surgit chez eux spontanément de la conciliation de tous les bons principes sociaux et spécialement de l'esprit universel de tolérance, qui donne un légitime développement à toutes les situations, à tous les intérêts, à toutes les doctrines.

Si, parmi ces principes que les Anglais pratiquent plutôt qu'ils ne les proclament, il fallait absolument indiquer des tendances dominantes, je signalerais, après l'esprit de tolérance, la crainte de la corruption et l'amour des réformes.

Pour préserver la vie privée de la corruption, les Anglais

font d'abord appel à la religion (12) : ils la considèrent comme un frein salutaire pour toutes les conditions et pour tous les âges, et ils y voient la force la plus propre à écarter les passions de la barbarie qui menacent incessamment les civilisations les plus avancées, et dont le germe est ramené chaque jour par les générations qui naissent dans leur sein.

Agissant par l'exemple plus volontiers que par les préceptes, ils initient avant tout leurs enfants à la pratique de la vie par les saines traditions du foyer domestique, en ne laissant à l'école qu'un rôle subordonné. Après avoir ainsi mis en jeu toutes les influences émanant de la famille, ils font appel à un judicieux système d'enseignement où l'autorité du professeur, indépendante de toute immixtion de l'État, a encore pour appui et pour contre-poids la religion, qui ne reste jamais étrangère aux aspirations de la science.

Rarement, au surplus, les pères livrent entièrement leurs fils aux spéculations d'un enseignement théorique : ils continuent à les diriger en joignant à cette culture, celle plus efficace qui résulte de l'exercice d'une profession (47). Usant à cet égard de la souveraineté que laisse intacte la loi civile, et s'appuyant sur la Liberté testamentaire, ils tempèrent par un travail utile les passions de la jeunesse; ils dressent au moins un de leurs enfants à l'exercice de la profession de famille, et mettent les autres en voie de se créer une situation indépendante. Ces efforts et cette sollicitude ont en définitive pour résultat de conférer dans la métropole ou aux colonies la direction des domaines ruraux, des manufactures et des clientèles commerciales aux hommes les plus capables de les faire prospérer et de donner le bon exemple aux populations subordonnées.

Après avoir pourvu, autant que possible, par l'initiative individuelle au maintien de l'ordre social, les Anglais ont fréquemment recours à l'association libre pour combattre les abus ou préparer les réformes, et, en général, pour entreprendre les œuvres de bien public auxquelles les pères de famille ne pourraient suffire s'ils restaient isolés.

En ce qui concerne l'organisation de la vie publique, les Anglais font d'abord appel aux sentiments d'honneur et de

devoir, et ils les propagent incessamment par un judicieux système de récompenses. Mais ils ne perdent jamais de vue le danger des défaillances individuelles, et, pour s'en garantir, ils s'inspirent de la pensée que le principe de toute activité soutenue et de toute autorité honnête se trouve dans le père de famille obligé de pourvoir par son travail, sous le contrôle des intérêts concurrents, à son bien-être personnel et à celui de la femme et des enfants. Ils savent aussi que l'activité et l'autorité du fonctionnaire public, alors même qu'elles sont ennoblies par les vertus de l'homme privé, restant dépourvues de ces stimulants salutaires, recèlent toujours quelque germe de corruption.

Ils concluent, de ce fait indiqué par une expérience journalière, qu'il ne faut jamais confier au gouvernement en vue d'atteindre une perfection théorique, les fonctions sociales qui peuvent être tolérablement remplies par des particuliers. Choisissant, à ce même point de vue, les hommes destinés aux fonctions qu'il faut conférer à l'autorité publique, ils donnent d'abord la préférence à ceux qui, voués habituellement au soin de leurs affaires privées, peuvent consacrer à la chose commune une partie de leur temps. Et encore distinguent-ils surtout parmi ces derniers ceux qui, visant à l'honneur et non à l'argent, tiennent expressément à se concilier par une conduite irréprochable la considération publique, afin de s'élever plus tard, par le suffrage de leurs concitoyens, à des fonctions plus importantes. Encourageant la richesse, l'une des forces sociales, et prévenant la corruption qui en émane, ils rendent ainsi laborieuses et morales des existences qui se fussent dépravées dans l'oisiveté.

La multiplication des fonctions gratuites leur paraît être un élément essentiel d'harmonie sociale dans un grand État où le commerce et l'industrie portent à la fortune beaucoup d'individualités éminentes : ils excitent les riches à s'élever aux honneurs par la vertu, afin de les dissuader de pervertir la société par leurs vices et leurs passions. Ils ont, en conséquence, érigé en devoirs publics, pour toutes les situations de fortune, depuis la fonction de Highway surveyor (55) jusqu'à celle de Sheriff (57), toutes les charges qui peuvent

créer aux titulaires des droits à la considération de leurs concitoyens.

Quant aux fonctions salariées, exigeant une longue pratique professionnelle, incompatibles avec l'exercice d'entreprises privées, ou trop inférieures pour être recherchées par des hommes visant surtout à la considération publique, les Anglais subordonnent le choix des agents à des principes fort différents de ceux qui tendent à prévaloir chez quelques États du Continent.

Ils se tiennent surtout en garde contre la doctrine qui assimile ces fonctions à des prébendes auxquelles tous les citoyens peuvent également prétendre en justifiant de leur capacité par des examens. Portés à tirer de chaque principe tout le bien qu'il peut donner, ils ne repoussent pas absolument les examens d'admission, mais ils ne les étendent guère au delà du cercle des fonctions inférieures. Quant aux carrières d'un ordre plus élevé que les classes influentes recherchent pour leurs enfants et leurs clients, ils voient, dans le régime des examens, une énorme déperdition de temps pour les candidats et une source permanente de corruption, vices déjà apparents en Europe et flagrants dans ces États de l'Asie, où l'examen n'est qu'un moyen d'admettre de riches incapacités sans engager la responsabilité des gouvernants. Ils n'y voient, par exemple, qu'un procédé secondaire de classement, pour l'admission dans la magistrature et l'armée, où l'ascendant personnel du fonctionnaire résulte en grande partie des habitudes traditionnelles et de la condition sociale de la parenté. Tous les hommes spéciaux qui ont comparé, dans les divers États européens, ces deux branches du service de l'Etat sont unanimes à reconnaître la justesse de la pratique anglaise et sa fécondité au double point de vue de l'intérêt public et du bien-être particulier des fonctionnaires.

En résumé, selon la doctrine anglaise, le droit du public n'est pas de concourir à toutes les fonctions de l'État, mais d'être servi par des fonctionnaires habiles et dévoués. Le gouvernement suit, en conséquence, pour chaque classe de fonctions, le mode de recrutement le plus propre à atteindre ce but. Ainsi, il recourt avec succès à l'examen comme moyen

absolu de classer les candidats aux fonctions exigeant certaines aptitudes techniques et scolaires; il relègue ce moyen au second rang pour le recrutement des fonctions exigeant surtout certaines qualités intimement liées aux habitudes qu'il faut acquérir dès l'enfance et qui ne peuvent être garanties que par les traditions de la famille; enfin, tirant même d'un vieux principe trop sujet à l'abus le bien qu'il peut encore produire, ils tolèrent la vénalité de certains offices qui ne confèrent aux titulaires une situation digne et heureuse que s'ils sont joints à la possession d'une certaine fortune.

L'opinion, ayant le pouvoir de contrôler tous les choix du Gouvernement, est d'ailleurs disposée à lui laisser, sous ce rapport, toute latitude. Et c'est ainsi que des hommes nouveaux qui se révèlent par la production d'idées utiles, sont élevés journellement à une haute situation où ils ont le pouvoir de les mettre en pratique (64). Cette élévation rapide des hommes de mérite, incompatible avec les lourdes hiérarchies gouvernementales et les régimes bureaucratiques (63) du Continent, est sans contredit l'une des habitudes qui ont le plus contribué à la grandeur de l'Angleterre.

Le recrutement du personnel gouvernemental a lieu généralement, en Angleterre, sous l'inspiration de la pensée que la première qualité du fonctionnaire public est d'être inaccessible à la corruption. Cette conviction n'existe pas seulement chez les hommes d'État auxquels des fonctions élevées ont donné une haute intuition de l'ordre social : elle a été propagée jusque dans les rangs inférieurs des classes moyennes, par la pratique du gouvernement local, par le sentiment chrétien et surtout par la lecture habituelle de la Bible, qui m'a paru exercer, sous ce rapport, en Angleterre, une influence dont j'ai rarement aperçu la trace chez les catholiques romains[1] du Continent.

[1] J'ai entendu à Sheffield un prédicateur des rues (31) signaler en termes excellents l'influence que le christianisme exerce sur les institutions publiques, et citer, aux applaudissements de la foule, le verset suivant :

« In exultatione justorum multa gloria est : regnantibus impiis ruinæ

En ce qui concerne la répartition des pouvoirs publics, les Anglais s'inspirent de principes analogues. De même qu'ils donnent autant que possible au fonctionnaire le caractère de l'homme privé, ils se plaisent à étendre jusqu'à ses extrêmes limites le cercle de l'activité individuelle, puis à tenir en contact intime l'homme public et l'administré. La science administrative leur paraît consister surtout à faire voter chaque dépense par les contribuables, à établir l'administration de la chose publique dans le Comté, le Borough, l'Union et la Paroisse, et à ne concentrer dans la capitale de la province ou de l'État que la dose d'autorité strictement indispensable à la bonne gestion des intérêts communs.

C'est surtout l'amour des réformes qui honore aujourd'hui l'Angleterre; mais cette propension n'a, pour ainsi dire, rien de commun avec le besoin de changement qui se manifeste périodiquement, avec fracas, après de longues périodes de torpeur, chez quelques États de l'Occident. Les Anglais laissent toute liberté à l'émission des idées les plus excentriques touchant les réformes politiques et religieuses, et ils se gardent bien de les mettre en relief par la persécution; ils les déconcertent par le procédé le plus efficace, par l'indifférence également exempte de haine et de mépris.

Ils ont conscience de la haute valeur d'une constitution incessamment améliorée depuis deux siècles, au moyen de l'enquête et de la libre discussion, par des citoyens soumis dans leur vie privée au christianisme, par le gouvernement local dirigé de près par les contribuables, et enfin par des Parlements, contrôlés par la nation entière, et où se concentrent les grands talents et les véritables supériorités. Ils considèrent, en conséquence, comme puériles ou insensées ces élucubrations dans lesquelles un seul homme, regardant comme non avenus tant d'efforts et de dévouements, viserait

» hominum. » — L'élévation des justes est une source de prospérité : le règne des méchants est la ruine des hommes. (*Proverbes de Salomon*, XXVIII, 12.)

Le peuple anglais, tant qu'il se nourrira ainsi de la lecture du Livre saint, n'acceptera pas de ses gouvernants la corruption que la France a subie, sans résistance, pendant le dernier siècle de l'ancien régime.

à fonder de toutes pièces un nouvel ordre social. Se sentant ainsi assurés contre toute chance de perturbation brusque, ils recherchent sans arrière-pensée, avec une ardeur soutenue, toutes les améliorations conseillées par l'expérience et la raison, en suivant le progrès naturel des choses et des idées; et ils s'assimilent par là de nouveaux éléments de puissance et de stabilité.

Cet infatigable esprit d'innovation s'attaque à tous les détails de la constitution sociale; il modifie sans hésiter les institutions les plus vénérables, mais, dans ce cas, le but est le besoin du mieux sans aucun engouement pour la nouveauté. Quand ce besoin n'est point en jeu, on se tient au régime ancien; et souvent même quand on change le fond des choses, on se plaît à conserver la vieille forme dans le nom ou le costume. On ne tient d'ailleurs aux réformes qu'en raison des résultats utiles qu'elles doivent produire, et dès que l'expérience ou l'enquête démontrent la stérilité de quelque tentative, on revient volontiers sur ses pas.

L'opinion accueille avec une faveur marquée les projets de réforme recommandés par une heureuse pratique d'un peuple étranger, et, sous ce rapport, la propagande des consuls commerciaux, des négociants et même des voyageurs de loisir (54), a une fécondité incalculable. L'Angleterre trouve ainsi dans les relations actuelles de la paix les moyens de succès que Rome, dans une civilisation moins parfaite[1], ne pouvait obtenir que des contacts de la guerre. Mieux avisée et plus féconde que son émule, elle envahit le monde non pas seulement par ses armées et ses vaisseaux, mais encore par le commerce et la colonisation (39), justifiant ainsi sa prépondérance par ses services.

L'Angleterre a depuis longtemps constaté que le meilleur moyen de provoquer les réformes de toute origine est de bien accueillir puis de récompenser les citoyens qui s'y dévouent. Tout novateur faisant appel à l'expérience et à la raison trouve un accueil sympathique dans la presse périodique et auprès des innombrables associations libres vouées à toutes

[1] Voir l'épigraphe de l'Introduction.

les spécialités du progrès social. L'idée nouvelle dès qu'elle a été approuvée par l'opinion provoque la formation d'une association spéciale, si elle ne rentre pas tout d'abord dans le cadre d'une association ancienne. Elle trouve de puissants patrons parmi les hommes de loisir qui, dépourvus de toute préoccupation personnelle, consacrent leur vie au soin des intérêts généraux; et grâce à cet appui, elle est bientôt mise en pratique. L'opinion publique s'emploie volontiers à assurer à l'inventeur le genre d'encouragement qu'il peut désirer. C'est elle, par exemple, qui, dans l'ordre économique, féconde la loi des brevets d'invention, qui n'est, au contraire, qu'une source de mécomptes chez les peuples adonnés à la routine ou jaloux des supériorités qui s'élèvent; c'est elle, en effet, qui en réagissant sur les individus et sur les juges, réprime sévèrement les empiétements frauduleux.

Lorsque l'on considère l'attachement passionné que les populations du Continent montrent, en général, pour la routine locale, on comprend que cette constante préoccupation pour les réformes est un des titres les plus légitimes de la nation anglaise à la prééminence. Ces titres se manifestent surtout dans l'ordre politique, avec une abondance incomparable par les actes du Parlement; et l'on ne peut se livrer à une lecture attentive de ces actes sans accorder au gouvernement anglais le respect qui lui est dû. Au risque de fatiguer le lecteur j'ai souvent conservé, dans les paragraphes précédents, la trace de ces lectures : j'ai cité les principales lois qui depuis 35 ans ont transformé sans bruit la constitution britannique, dans le temps même où des révolutions réitérées laissaient à peu près intacts les abus et les désordres sociaux du Continent.

Je remarque encore, en terminant, que ce succès est dû surtout à ce que les hommes d'État de l'Angleterre, dans le cours de leurs travaux, doivent, par la pensée, se placer en présence d'une constitution formée d'un ensemble innombrable de coutumes, d'usages et de lois, que le mouvement de la civilisation augmente incessamment. Dans chacun de leurs efforts, ils visent seulement à améliorer quelques détails, sans trop se préoccuper des disparates et en se réser-

vant toujours de les corriger, au besoin, par de nouvelles lois. Ils trouvent aisément leur voie, au milieu de ce dédale apparent, en s'aidant de bons répertoires; mais ils ne songent point à détruire leur constitution sous prétexte de la simplifier, en créant des codes incompatibles avec la complication de la civilisation moderne et avec les libertés du gouvernement local. Ils se persuadent qu'aucune assemblée, fût-elle composée de Numas et de Solons, ne saurait s'employer utilement à résumer en codes leur constitution sociale; et ils sont unanimes à penser que celle-ci s'affermit suffisamment si le législateur pourvoit avec vigilance aux besoins de chaque jour et si les classes dirigeantes (51), se défendant de la corruption, font partout leur devoir!

Les écoles politiques du Continent qui se plaisent à développer sans cesse les attributions du gouvernement central aux dépens du gouvernement local et de l'activité individuelle peuvent aujourd'hui chercher des arguments dans plusieurs mesures récentes de l'Angleterre. Parmi celles-ci on peut citer notamment celles qui concernent la vaccine (56), les routes (57), la salubrité (58), l'enseignement (60), etc. Les rapports des fonctionnaires chargés de diriger ou de contrôler les nouveaux services où intervient l'État fournissent souvent des informations justes sur le mouvement de réforme de l'Angleterre (37); mais ils témoignent aussi d'une disposition systématique à étendre encore le régime d'intervention, et il ne semble pas que l'opinion publique soit préparée à réagir contre ce courant d'idées. Ces faits confirment deux conclusions précédemment établies. En s'écartant aujourd'hui de ses pratiques habituelles de *self-government*, l'Angleterre prouve une fois de plus qu'elle repousse toute doctrine exclusive; en faisant ces pas décisifs vers la pratique de plusieurs nations du Continent, elle fournit un nouvel exemple de la tendance qui porte les Européens à l'uniformité (53).

Mais on ne serait nullement fondé à présenter ces mêmes faits comme la justification des exagérations continentales : pour écarter, en ce qui concerne la France, ce genre d'apologie, le lecteur n'a qu'à se reporter à la description donnée ci-dessus du gouvernement local de l'Angleterre et à

comparer les régimes administratifs du Comté et du département.

D'un autre côté, l'Angleterre, qui offre le meilleur modèle du gouvernement local, ne prétend nullement prendre en toutes choses le contre-pied des régimes de centralisation (63), qui exagèrent trop souvent les attributions du gouvernement central. On peut observer en ce pays, dans les branches d'administration qui le réclament, une concentration d'autorité plus énergique que tout ce qui existe ailleurs. C'est ainsi que les finances de l'État dont tous les éléments se réunissent, avec l'aide d'une puissante hiérarchie de fonctionnaires, dans les mains d'un Premier ministre, contrastent singulièrement par cette concentration avec l'éparpillement qui se remarque chez certains États auxquels on reproche de pécher par l'excès de la centralisation.

Une remarque analogue s'applique au principe de la séparation des pouvoirs que l'on exagère parfois sur le Continent, en haine des abus auxquels a donné lieu la confusion de l'ancien régime en décadence. Les Anglais tirent de ce principe, surtout dans les rouages supérieurs du gouvernement, tous les avantages qu'il peut donner; mais ils se gardent de l'appliquer jusque dans les moindres détails. C'est ainsi qu'en réunissant chez les Magistrates du Comté (57) les fonctions administratives et le jugement de certains crimes ou délits, ils ont trouvé le meilleur moyen pratique de concilier la liberté et la paix publique.

Je crois avoir indiqué sans parti pris le véritable esprit de la constitution du Royaume-Uni, en rapprochant des faits exposés dans les sept paragraphes précédents, les causes qui maintiennent fermement en ce pays la paix publique et y développent à un si haut degré la crainte de la corruption et l'amour des réformes.

Je les résume dans l'esprit de tolérance, dans la conciliation de tous les principes ayant concouru, à diverses époques, au progrès social et d'où peut sortir encore quelque utilité; dans la prépondérance des pères de famille et des associations privées, substituant autant que possible leurs vertus aux vices des fonctionnaires; et, enfin, dans la responsabilité qui

porte ces derniers à restreindre plutôt qu'à étendre le cercle de leur action. Ce rôle bienfaisant de la famille et de l'association est surtout rempli par une race de propriétaires ruraux incorporés au sol, travaillant depuis 1688 à mettre en pratique pour la première fois dans un empire vaste et puissant le principe de la souveraineté nationale. C'est en eux que s'est incarné l'esprit de réforme qui a peu à peu dompté l'ancienne corruption décelée par les scandales de la cour des Tudors, et dont la dernière recrudescence a signalé si tristement la cour de Charles II.

En présentant ces appréciations sur la constitution britannique, je me suis inspiré des considérations présentées au début de cet ouvrage (8); je me suis proposé, non pas de faire la balance exacte des qualités et des défauts qui s'y remarquent, mais bien de mettre en lumière les bons exemples qui peuvent exciter chez nous une émulation salutaire. Si je m'étais placé au stérile point de vue de la critique, j'aurais dû insister plus que je ne l'ai fait sur les dernières traces de l'oppression imposée pendant cinq siècles à l'Irlande, sur l'injustice du régime des dîmes ecclésiastiques privant les cultes dissidents de leurs légitimes ressources; sur les vices nombreux attachés au principe et à la pratique de la taxe des pauvres; sur les misères physiques et morales qui, malgré de nombreuses réformes, pèsent encore sur les populations manufacturières et urbaines du Royaume-Uni. J'aurais dû surtout signaler l'égoïsme que l'Angleterre apporte aux rapports internationaux; l'influence fâcheuse qu'elle a exercée sur le Continent en employant sa prépondérance à établir un équilibre imposé par la force aux populations, et à cultiver, pour ainsi dire, un malaise et des discordes dont la réaction ne saurait l'atteindre; enfin, le tort qu'elle fait à la civilisation en détournant les Européens de l'union qu'ils devraient contracter pour développer leurs ressources matérielles et morales, et pour exercer au dehors un patronage aussi nécessaire à l'affermissement de leur constitution sociale, qu'utile au progrès physique et moral des races inférieures (51).

Ce n'est point par un engouement irréfléchi, mais avec le

désir d'être utile à mon pays et à la civilisation générale, que j'ai insisté sur les traits les plus recommandables de la constitution britannique. Cependant, si le plan de mon travail m'eût conduit à critiquer l'usage que l'Angleterre fait de sa puissance, j'aurais eu encore à constater qu'elle se montre plus modérée dans l'abus que l'Espagne et la France ne l'ont été aux temps de leur prépondérance. Au surplus, les maux actuels de l'Europe résultent moins du machiavélisme anglais que de l'erreur ou du vice des populations; et, en ce qui nous concerne, le meilleur moyen d'y remédier est de revenir au vrai et au bien par l'exemple de nos émules.

C'est encore pour atteindre ce but que, me plaçant maintenant à un point de vue opposé, je vais insister sur les principaux vices de notre constitution sociale.

62. — L'INTOLÉRANCE INCULQUÉE AUX ESPRITS DEPUIS DEUX SIÈCLES EST LE VICE QUI AFFECTE LE PLUS L'ENSEMBLE DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE.

Je ne me propose point, cependant, de présenter l'inventaire complet des vices de nos institutions publiques ni des réformes qu'elles réclament. Une telle entreprise, trop lourde à tous égards pour un seul homme, ne pourra être menée à bonne fin que par des associations semblables à celles (46) qui, en Angleterre, devancent toujours l'action de l'homme d'État et du législateur. Elle aurait, en outre, l'inconvénient de me faire sortir du cercle où je me suis renfermé au sujet des institutions privées, et elle détruirait la corrélation qui doit être maintenue entre les deux parties de cette œuvre.

Les questions que j'ai maintenant à étudier sont d'ailleurs en partie résolues par les faits et les principes que j'ai déjà exposés. En traitant des réformes de la vie privée, j'ai souvent fait comprendre qu'elles sont le point de départ de celles qu'il y a lieu d'accomplir dans la vie publique; et je viens de signaler les principales voies à suivre, en faisant le tableau de la constitution sociale qui a permis à l'Angleterre de s'élever au plus haut degré de puissance et de liberté qu'aucune nation ait pu acquérir jusqu'à ce jour. En renvoyant

souvent le lecteur à ce tableau, je pourrai concentrer en six paragraphes les matières qui me restent à traiter.

Dans les deux premiers j'appellerai l'attention du lecteur sur les deux vices principaux dont me paraissent découler les autres, savoir, sur l'intolérance, qui a son principal point d'appui dans nos mœurs privées, et sur la bureaucratie, qui s'est incorporée en quelque sorte à toutes nos institutions publiques. Dans le troisième paragraphe, j'indiquerai les moyens généraux de réforme. Je terminerai par un exposé des applications à faire de ces faits et de ces principes. A cet effet je traiterai : dans le quatrième paragraphe, de la vie communale; dans le cinquième, de la vie provinciale; dans le dernier enfin, du gouvernement central.

L'intolérance se présente dans l'histoire de l'humanité comme un des vices les plus permanents et les plus dangereux; et l'on se rend compte de ce fait pour peu qu'on étudie la tolérance dans son principe. On reconnaît bientôt, en effet, que le désir du bien a pu contribuer plus souvent que l'esprit du mal à engager les hommes dans la mauvaise voie; et l'on s'explique aisément que les nations qui résistent le mieux aux attentats des méchants, restent impuissantes quand il s'agit de conjurer l'erreur des gens de bien!

Pour être tolérant, il ne faut pas seulement pratiquer le précepte connu de plusieurs civilisations anciennes et propagé surtout par les chrétiens, qui commande d'aimer le prochain et de ne point lui porter préjudice par orgueil ou par égoïsme. Il ne suffit pas de réprimer en nous le péché originel qui porte à nuire aux autres; il faut, en outre, résister à la pensée généreuse qui nous excite à les faire jouir, même contre leur volonté, des bienfaits de la vérité et de la vertu. Le lecteur qui voudra bien se reporter par la pensée aux devoirs actuels des classes dirigeantes (50), s'expliquera que celles-ci doivent s'élever à une grande hauteur intellectuelle et morale pour voir une obligation dans ce respect de la liberté d'autrui.

Le citoyen éclairé et vertueux qui se dévoue à propager les bons principes se trouve toujours en présence de rivaux abusés ou pervers, qui propagent avec la même ardeur les

principes opposés. Plus il est pénétré du sentiment de la vérité, et plus il doit déplorer les maux que va produire cette propagande de l'erreur, surtout si elle est faite par un orateur habile ou par un écrivain renommé. Placé dans cette situation, l'homme de bien qui possède le pouvoir ou qui dispose de l'opinion publique doit avoir une conviction ferme de la fécondité du régime moderne (52) pour rester impassible en présence de ces maux, pour résister au premier mouvement qui le porte à les conjurer par l'emploi de la force, et pour échapper ainsi à l'éternelle alternative des gouvernements d'ancien régime, le calme de l'oppression ou les désordres de la guerre civile. Ce n'est donc point surtout dans l'amour du prochain, mais dans cette impassibilité devant le mal, unie à un esprit ardent de prosélytisme, que consiste essentiellement la tolérance.

Cette grande qualité sociale améliore, par deux moyens principaux, les rapports mutuels des familles et des nations. Elle laisse un libre développement à la concurrence, qui est la vraie source de leur activité et de leur grandeur (51); et elle tempère ce stimulant en l'empêchant de s'exagérer jusqu'à l'antagonisme ou à la guerre. Elle permet à la vérité la propagation du mal, mais elle donne à celle du bien une force incomparable. Peut-être même la tolérance n'est-elle jamais plus utile que lorsqu'elle autorise un talent supérieur à propager l'erreur et le vice : l'amour du bien et le sentiment du salut public excitent alors les cœurs généreux à faire effort sur eux-mêmes et à s'élever à la même hauteur pour faire prévaloir la vérité et la vertu. Rien n'est plus propre à tremper fortement des intelligences qui, privées de cette excitation salutaire, se fussent amollies dans le repos et la sécurité! Assurément, il n'y a qu'un petit nombre d'hommes qui puissent grandir ainsi par la lutte de la vérité contre l'erreur; mais tous s'élèvent dans l'ordre moral, à la vue des exemples de tolérance donnés par les classes dirigeantes, en s'habituant à résister à la tentation de persécuter leurs semblables. Et l'on ne saurait concevoir pour les âmes un exercice plus salutaire que l'effort à faire pour triompher de l'orgueil et de l'esprit de domination, qui n'ont jamais été

plus redoutables que quand ils ont pu se fonder sur la défense des grands intérêts sociaux.

La tolérance a acquis de nos jours son plus grand développement chez les deux peuples, les Anglais et les Américains du Nord, qui pratiquent le mieux la liberté religieuse; mais, non plus que les autres grandes aptitudes morales (3), elle n'est point propre aux temps modernes, et elle fait encore défaut chez plusieurs peuples européens. Dès les âges les plus reculés, des hommes supérieurs, puis sous leur influence, des nations l'ont plus ou moins pratiquée, et le christianisme l'a quelquefois[1] propagée pendant les dix premiers siècles de l'Église. Oubliée en France, sous l'influence des guerres religieuses et de la corruption des Valois (13), proclamée de nouveau par Henri IV, la tolérance s'est progressivement rétablie avec la pratique de la liberté religieuse, et vers le milieu du XVIIe siècle, elle avait créé entre les clergés rivaux les bonnes relations qu'on admire maintenant en Allemagne (8), et entre les classes supérieures, l'harmonie et les excellents rapports sociaux que l'Europe civilisée s'empressa d'imiter (9). L'intolérance, inculquée de nouveau aux esprits par une déplorable pratique gouvernementale, par la persécution de Port-Royal et par l'expulsion des protestants, a divisé les intelligences, propagé la corruption et empêché les réformes pendant toute la durée du XVIIIe siècle; elle a jeté la France dans la Révolution et conduit les partisans de ce régime aux actes les plus odieux d'injustice et de cruauté. Depuis lors, l'établissement partiel de la liberté religieuse a enlevé à notre esprit d'intolérance le caractère sinistre et passionné qu'il avait pris à cette triste époque; mais le germe du mal n'est pas encore détruit, et il a visiblement entravé les efforts qu'ont faits les générations contemporaines pour établir des gouvernements libres et stables.

[1] Mgr l'évêque d'Orléans, en décrivant, le 16 novembre 1862, la belle vie de saint Martin, évêque de Tours, a montré que dès le IVe siècle les âmes élevées repoussaient l'intolérance religieuse. Il a signalé la fermeté avec laquelle ce grand homme condamna des évêques espagnols qui, à peine échappés au fer des persécuteurs païens, étaient venus à Trèves pour y demander le sang des Priscillianistes.

L'intolérance actuelle de l'esprit français est le trait de mœurs qui étonne le plus ceux de nos émules qui nous observent avec soin : ils voient le symptôme du mal dans l'impuissance où nous sommes d'arriver au vrai par la libre discussion, et surtout dans les haines et les discordes qui sont le résultat habituel de ces tentatives. Tout récemment encore, le congrès de bienfaisance, tenu à Londres à l'époque de l'Exposition universelle de 1862, a fourni aux Anglais une nouvelle occasion de constater cette imperfection de nos nationaux[1] dans des discussions qui ne semblaient pas devoir provoquer la passion.

Notre esprit d'intolérance nous a toujours conduits à subordonner nos diverses constitutions à quelque doctrine exclusive, et rien n'a plus contribué à les rendre éphémères. Le principe dominant, quelque respectable qu'il fût, n'a pu, faute d'une pondération suffisante, produire tout le bien qui en devait résulter; et bientôt une nouvelle révolution nous en a complétement enlevé le bienfait, en se rejetant avec la même exagération vers un principe différent. Ces brusques réactions ont eu surtout pour effet de changer la situation relative des diverses classes de la société, c'est-à-dire d'affecter les intérêts qui passionnent le plus les esprits. C'est ainsi que nos trois dernières constitutions, au lieu de se rattacher au principe britannique (61) et de satisfaire chez chaque classe tous les intérêts compatibles avec ceux du public, ont toutes montré pour l'une d'elles une prédilection injuste.

Le gouvernement de la Restauration a établi une classe supérieure fondée sur la pairie héréditaire (23), improvisant ainsi une institution peu conforme aux tendances générales du nouveau régime social, qui ne se présente en Angleterre que comme une tradition vénérable justifiée par de longs services (61), et qui est maintenue expressément par l'opinion, malgré l'abrogation de tous les autres priviléges. Il a

[1] J'ai même entendu des dames, qui assistaient à ces discussions, témoigner leur étonnement de l'intolérance manifestée par plusieurs orateurs français, au sujet d'une simple question d'instruction primaire : elles ont remarqué spontanément que ce défaut expliquait notre inaptitude pour la liberté civile et politique.

accordé cette faveur non pas seulement à la richesse territoriale, chez laquelle se trouveront toujours des éléments sérieux de prépondérance, mais encore à une noblesse dont l'influence propre avait été amoindrie dès le XVIII[e] siècle par les scandales de la cour, puis par une interruption d'un quart de siècle dans les anciens rapports sociaux. Revenant, en outre, à une mauvaise tradition de l'ancien régime déjà reprise par le premier Empire, il a rétabli en faveur de la grande propriété rurale unie à la noblesse le régime des majorats (23). En lui conférant ce privilége, il a, en premier lieu, fait une faute, puisque l'infériorité du droit d'aînesse obligatoire est mise en évidence par l'infériorité que les noblesses du Continent, où ce droit se conserve, offrent devant la noblesse anglaise, où il est sagement subordonné à la Liberté testamentaire. Il a, en second lieu, commis une injustice, puisqu'il n'y avait aucune raison pour refuser à la petite propriété un avantage qui n'eût compromis en rien ceux qu'on accordait à la classe préférée. Le gouvernement de la Restauration appréciant vaguement, sans se rendre compte des vrais principes, le bienfait de la transmission intégrale des biens de famille, avait même proposé en 1826 (23) d'attribuer, sous ce rapport, à la grande propriété séparée de la noblesse, des facilités qui seraient restées interdites à la petite propriété.

Le gouvernement de juillet 1830, accordant ses sympathies à une classe plus nombreuse, quoique fort restreinte encore, celle des propriétaires et des commerçants payant au moins un impôt annuel de 200[f], s'est appliqué à restreindre autant qu'il dépendait de lui, l'influence de la riche noblesse, en la noyant, pour ainsi dire, au milieu de cette classe moyenne, et en abrogeant d'ailleurs la pairie héréditaire et les majorats. Aussi longtemps qu'il s'est maintenu, il a fermement refusé d'étendre le cens électoral, caractère distinctif de la prépondérance politique, à ces catégories nombreuses de petits propriétaires et de tenanciers qui, sous le rapport du développement intellectuel, restent souvent inférieures à la propriété moyenne, mais qui s'élèvent au moins à son niveau par leur moralité et leur application au travail;

qui, d'ailleurs, avaient depuis longtemps montré en d'autres pays, dans les États scandinaves, en Suisse et en Angleterre notamment, leur aptitude à exercer leur fonction électorale. Il a encore contribué à amoindrir le prestige de la noblesse en tolérant les usurpations de titres faites par une bourgeoisie avide de distinctions et peu scrupuleuse dans le choix des moyens. Enfin, il a eu recours à des combinaisons plus positives pour satisfaire, au profit de sa classe de prédilection, cet insatiable besoin de priviléges que l'ancien régime a inoculé à toute la nation, que les réformateurs de 1789 ont à peine réprimé pendant deux années, et auquel les gouvernements postérieurs ont tous donné l'essor. C'est ainsi qu'il a maintenu ou développé les prohibitions douanières, les corporations fermées et une multitude d'interventions fâcheuses de l'État entraînant création d'emplois publics; c'est ainsi surtout qu'il a distribué ces priviléges et entravé toutes les propositions de réforme en se préoccupant surtout de servir les intérêts ou les passions des petites oligarchies électorales.

Le gouvernement de février 1848, continuant la réaction commencée en 1830 contre les classes supérieures de la Restauration, et se jetant d'un bond au delà de toutes les limites gardées jusque-là par la civilisation européenne, a détruit à son tour, autant qu'il l'a pu, l'influence de la classe moyenne en la noyant, comme la classe riche qui y était déjà confondue, dans les masses innombrables du suffrage universel. Il s'est même trouvé conduit à annuler jusqu'à l'influence de la petite propriété, dans les centres manufacturiers, à Paris et dans les autres grandes villes, où s'accumulent les populations vivant du salaire journalier. Enfin, il a conféré à ce corps électoral, où la majorité est toujours acquise aux classes inférieures, le pouvoir de nommer périodiquement le chef de l'État, et l'assemblée unique où se concentrait la représentation nationale. Il a amoindri encore la prépondérance naturelle des classes supérieures en remplaçant, autant que le comportaient les ressources du trésor, par des fonctionnaires salariés, les citoyens qui exerçaient précédemment à titre gratuit, des fonctions utiles au public, et surtout en

restreignant, au profit des fonctionnaires, le domaine de l'activité privée. La nature même des personnes et des choses n'a pas permis que cette prédilection pour la classe ouvrière se manifestât, sauf la triste exception des ateliers nationaux, par des avantages positifs, analogues à ceux que les deux gouvernements antérieurs avaient conférés à leurs classes privilégiées. A défaut d'autres satisfactions, on n'a pas épargné les protestations d'une sympathie réelle mais impuissante, et il a été un moment où la qualité d'ouvrier semblait devoir seule conférer des droits à la considération publique.

Les écoles politiques qui ont inspiré en France les gouvernements antérieurs n'ont pas toujours manifesté par des divergences l'esprit d'intolérance qui les animait. Elles se sont, en général, accordées à comprimer plus que la paix publique ne l'exigeait, les écoles rivales; elles ont peu cherché à s'enquérir de l'état de l'opinion; elles ont même prétendu la créer en dominant les classes libérales qui en sont les organes habituels, ou en organisant l'enseignement de l'État, dans l'espoir de former à leur image les jeunes générations. En un mot, elles ont gouverné en s'inspirant de leurs doctrines préconçues plutôt que des besoins et des vœux de la nation.

D'un autre côté, on a été injuste envers nos gouvernements successifs en leur reprochant trop vivement ces tendances coercitives. L'oppression a été souvent la conséquence, non de la doctrine qui inspirait l'autorité, mais du caractère personnel de ses agents; et, comme je l'indiquerai plus loin (63), elle a été d'autant plus lourde qu'on se rapprochait davantage des rangs inférieurs de la hiérarchie gouvernementale. L'intolérance de nos gouvernements a été, en quelque sorte, la manifestation nécessaire de celle qui a été inculquée à tous les esprits pendant le dernier siècle de l'ancien régime.

S'il est juste de ne point exagérer, sous ce rapport, la responsabilité de nos gouvernements, il n'en faut pas moins condamner fermement, partout où elles se présentent, les manifestations d'un principe dangereux et antisocial. L'intolérance ne blesse pas seulement la raison et la justice, elle a, aux yeux de l'homme d'État, un défaut plus grand encore:

elle nuit aux intérêts qu'elle prétend servir. Soit qu'elle agisse directement sur les personnes, soit qu'elle s'applique surtout aux choses, elle produit toujours des résultats opposés à ceux qu'on en attend.

Les faveurs exclusives accordées par nos derniers gouvernements à une certaine classe de la société ont soulevé contre elle les jalousies ou les rancunes de toutes les autres. Celles-ci, par un accord tacite, ont réagi dans tous leurs actes contre les intentions de l'autorité; et souvent même cette coalition des intérêts froissés a privé la classe privilégiée de l'influence à laquelle elle pouvait légitimement prétendre. Les gouvernements ont bientôt subi le contre-coup de cette disposition des esprits, et ils sont tombés sans trouver un moyen de défense dans les forces qu'ils se flattaient d'avoir créées. Cette première forme de l'intolérance n'a servi, en général, qu'à développer les maux dont nous souffrons le plus depuis le renversement de l'ancien régime, l'antagonisme social et l'instabilité gouvernementale.

L'intolérance, sous sa seconde forme, s'est surtout donné carrière dans les régimes du travail et de l'association : elle s'est, en général, appliquée à détruire la concurrence dans toutes les branches de l'activité sociale, sous prétexte de les protéger ou de servir quelque intérêt public. Elle a éloigné les particuliers du droit chemin qui mène, par le travail libre, à la vertu et à la richesse; elle les a habitués à chercher le succès dans la faveur des fonctionnaires; elle les a ainsi placés les uns et les autres dans un régime où se développe avec le temps une irrémédiable corruption. D'un autre côté, les personnes dont l'activité repose sur le monopole et le privilége ont parfaitement conscience des abus qu'ils entraînent : ils ne veulent pas que l'opinion publique s'éclaire, et, à ce point de vue, ils se montrent sympathiques à tous les abus, dans la crainte que la destruction de ceux qui leur nuisent ne fassent prochainement mettre en question ceux dont ils profitent. Cette coalition spontanée des intérêts créés par les monopoles et les priviléges est un des plus redoutables fléaux dont la France ait souffert depuis deux siècles. Elle tend sans cesse à vicier nos institutions en nous rendant à la

fois enclins à la corruption et rebelles aux réformes; et, pendant cette longue période, elle nous a rarement permis de trouver un moyen terme entre le *statu quo* et les révolutions.

L'intolérance, tant qu'elle sera dans nos cœurs, se trouvera aussi chez nos gouvernements qui sont tenus de compter avec l'opinion publique : sous ce rapport, le principe de la réforme se trouve dans le changement de nos mœurs plus encore que dans celui des lois. Nous ne saurions, par exemple, nous mettre trop en garde contre les doctrines exclusives qui nous ont toujours portés à exagérer l'un des principes de notre constitution sociale, au lieu de maintenir entre tous une juste pondération. L'une des exagérations de ce genre qui de nos jours trouble le plus les esprits consiste à dire que notre gouvernement, soumis au régime du suffrage universel où les classes inférieures dominent par le nombre, est déjà par cela même, et doit devenir de plus en plus une *démocratie*.

On provoque une dangereuse confusion d'idées lorsqu'on applique le mot démocratie à la constitution sociale d'un grand État moderne, car on n'y trouve rien de commun avec la constitution des États de l'ancienne Grèce.

Un État grec se composait, en général, d'une petite ville et d'une grande banlieue rurale subdivisée en petits domaines, à cultures arborescentes, analogues à ceux de notre Provence. La ville était habitée surtout par les propriétaires qui cultivaient ces domaines en régie; en moindre partie par les chefs de métier chargés des travaux de construction ou des autres industries urbaines, et par des gens de commerce exploitant, dans la ville ou au dehors, la vente des produits bruts des domaines ou des objets manufacturés dans les ateliers domestiques (37, 50). La main-d'œuvre nécessaire à ces travaux était fournie par une nombreuse population de serviteurs, attachés en permanence à chaque maison, complétement identifiés à la personnalité du maître, et n'ayant aucun rang dans la constitution. Dans un tel régime, les affaires de l'État étaient celles de la ville : tous les chefs de maison les dirigeaient avec discernement en se réunissant sur la place publique, comme les paysans de la Russie (65) et ceux d'une

grande partie de l'Europe dirigent encore collectivement les affaires de leur commune.

En ce qui concerne le présent, il est manifeste que notre gouvernement n'offre aucune analogie avec cet ordre de choses. Les masses admises au suffrage universel ne connaissent point les affaires de l'État, beaucoup plus compliquées chez nous que celles d'une ville grecque; elles n'ont pas le droit et, malgré quelques excitations peu judicieuses, elles n'ont guère le désir de les diriger. Elles n'y interviennent qu'indirectement, à de longs intervalles, en choisissant les membres d'une assemblée qui ne forme qu'un des trois pouvoirs de l'État; et encore, en exerçant cette part d'autorité, cèdent-elles, même quand la passion semble y résister, à l'influence des classes supérieures. En ce qui concerne la plupart des questions d'État, elles concourent peu à former l'opinion publique; et, en conséquence, elles exercent peu d'influence sur ces trois pouvoirs et sur la puissante hiérarchie de magistrats et de fonctionnaires que le Souverain institue.

Les classes inférieures n'ont aujourd'hui une influence réelle que sur les questions ayant pour objet l'amélioration de leur sort. Sous ce rapport, le suffrage universel pourra jouer dans notre constitution un rôle utile; car l'exemple de l'Angleterre (54) apprend que les classes dirigeantes restent mieux dans le droit chemin, quand elles sont obligées de compter avec toutes les autres.

Cependant, même à ce point de vue spécial, il ne faut point exagérer l'importance de cette institution. On n'a pas toujours parlé aussi bruyamment qu'on le fait aujourd'hui du problème qui consiste à assurer la subsistance des classes imprévoyantes; mais chez les anciens comme chez les modernes, ce besoin social n'a jamais cessé d'être le principal souci des classes dirigeantes. Cette préoccupation existe de nos jours chez tous les peuples envahis par le paupérisme du régime manufacturier (49), et l'on ne voit pas qu'elle soit moins vive chez ceux qui n'ont point adopté le suffrage universel.

Rien n'autorise à prévoir que les gouvernements européens se fonderont, à l'avenir, sur la prépondérance exclusive des classes inférieures, plus ou moins atteintes par le paupérisme

et sans cesse multipliées par les grandes manufactures. L'observation comparée des peuples européens de notre époque (53) semble même conduire à la conclusion opposée. On aperçoit que si les classes dirigeantes se concertaient pour mettre à exécution le plan de réforme suggéré par cette étude, cette partie de la population cesserait bientôt de constituer dans l'État une sorte de caste. Elle se grouperait, en se transformant, près des chefs de maison dans le régime des familles-souches (30); et elle y jouirait d'une situation aussi sûre, mais plus digne que celle qui leur est faite encore de nos jours par le régime féodal ou patriarcal. Les familles vouées aux moindres travaux usuels ne prendraient point dans ce régime, pas plus qu'elles ne l'ont fait dans les régimes antérieurs, une part notable au gouvernement de l'État; mais elles jouiraient de l'influence qui serait due à leurs habitudes de travail et de vertu (33). Les chefs des familles-souches administreraient avec discernement leur paroisse ou leur ville; ils ne seraient pas inférieurs aux anciens Grecs dans l'exercice de ces fonctions du gouvernement local; ils réaliseraient ainsi la seule idée pratique qu'on puisse attacher, dans un grand État moderne, au mot démocratie.

Il me semble donc inexact d'appliquer, comme l'ont fait de nos jours des écrivains éminents, cette expression à l'ordre de choses qui étend de plus en plus chez les classes inférieures le droit de concourir, avec les autres classes, à l'élection d'un des trois pouvoirs de l'État. Le mot démocratie convient encore moins à notre constitution sociale que celui d'aristocratie à celle de l'Angleterre (61) : et ces deux mots seraient bientôt écartés de la discussion des problèmes de ce temps, si les personnes disposées à les employer s'imposaient toujours l'obligation de définir le sens précis qu'elles y attachent. Les écrivains et les orateurs qui les introduisent indûment dans la discussion des questions les plus ardues nous exposent au danger qui naît de l'obscurité du langage. Ils fournissent des armes à ces esprits intolérants, qui, conservant les tendances exclusives des trois derniers gouvernements, veulent faire dominer une classe de la société sur toutes les

autres. Et lorsqu'un écrivain justement renommé[1] signale comme inévitable l'avénement de la démocratie chez les modernes, il se trouve aussitôt des esprits faux ou pervers disposés à en conclure qu'à l'avenir le talent et la richesse seront subordonnés à l'inexpérience et à la pauvreté!

Si le premier vice qui fait l'objet de ce paragraphe exerce sur notre constitution sociale les funestes influences que j'indique, nous ne saurions nous appliquer avec trop de soin à le détruire.

Malheureusement, les hommes ne sont point naturellement portés à la tolérance comme les pères à l'amour de leurs enfants. Il ne suffit pas d'établir la liberté dans les rapports sociaux où la tolérance peut s'exercer, pour obtenir aussitôt le bien qui se produit dans la famille, dès qu'on abandonne le père à ses propres inspirations. L'expérience indique même que chez un peuple intolérant, la liberté fait naître souvent des attaques et des haines fort dangereuses pour la paix publique. Mais, d'un autre côté, les peuples qui nous devancent dans la pratique de la tolérance, nous apprennent aussi, par leur exemple, que le seul moyen d'arriver au but

[1] M. Alexis de Tocqueville, l'un des écrivains auxquels cette observation s'adresse, a développé dans son bel ouvrage, *De la Démocratie en Amérique*, beaucoup de vérités qui, par le fond et surtout par la forme, justifient la renommée de l'auteur; mais il n'a point réussi dans ce qui parait être son principal dessein. Il ne démontre pas, quoi qu'il affirme, que le gouvernement exclusif des classes inférieures ait produit la grandeur actuelle des États-Unis. Il prouve moins encore que ce genre de gouvernement puisse conserver aux grandes nations de l'Europe la prépondérance qu'elles ont acquise sous un autre régime. On aperçoit aisément l'erreur de M. de Tocqueville en discutant les faits qu'il rapporte et en tenant compte de ceux qu'il omet (66). On s'explique aussi comment cette erreur a été commise. L'auteur, en s'attachant à être complet, n'eût plus obtenu l'unité et la simplicité nécessaires à l'œuvre d'art qu'il voulait créer : il eût été plus vrai et plus utile; mais, chez un peuple qui tient surtout l'art en estime, il eût été moins remarqué.

M. Michel Chevalier a donné une idée plus juste de la constitution des États-Unis, en signalant la prépondérance acquise, en fait, aux grands propriétaires ruraux du Sud et surtout de la Virginie, non-seulement dans l'organisation des États de cette région, mais encore dans le gouvernement fédéral. (*Lettres sur l'Amérique du Nord*, Paris, 2 vol. in-8°, 1836; voir notamment, t. Ier, p. 173.)

est de se résigner à subir ces inconvénients. Les individus s'exercent à la tolérance, comme les enfants à la marche, par l'effort de chaque jour et en s'exposant d'abord à tomber!

Le seul procédé qui inculque aux peuples la tolérance est celui que nos pères employèrent avec tant de succès pendant la première moitié du XVII[e] siècle; il consiste à discuter et à pratiquer librement toutes les doctrines qui ne sont point condamnées par l'assentiment unanime des gens de bien. Les doctrines qui, à chaque époque, fournissent les meilleurs exercices pour cette éducation salutaire, sont précisément celles qui excitent au plus haut degré l'antagonisme des sentiments et la lutte des intérêts. La religion a toujours, sous ce rapport, occupé le premier rang, et il est facile de voir qu'il en est encore de même aujourd'hui chez les peuples les plus tolérants (11, 12). Les diverses branches de la science sociale fournissent aussi, pour la plupart, à notre époque, de précieux moyens de progrès.

Depuis l'abolition du régime de la Terreur, la France a pu presque toujours discuter, sans entrave formelle, les questions religieuses; mais il s'en faut de beaucoup qu'en présence du scepticisme (13), elle ait tiré de cette liberté les bienfaits qu'elle en avait obtenus, deux siècles plus tôt, au milieu des croyances fermes. Beaucoup de sceptiques, en réclamant la liberté, s'inspirent moins du respect des principes que du désir d'affliger ou d'irriter les croyants, en les exposant aux scandales du matérialisme. Ceux mêmes qui ne cèdent point à ce mauvais sentiment, restent indifférents devant tous les écarts de la polémique; ils ne sauraient y trouver l'occasion d'être modérés dans leurs propres attaques ni résignés devant celles de leurs rivaux; et bien qu'ils ne se montrent point, en cette matière, intolérants, ils restent étrangers au genre de progrès moral que je signale. Un libre penseur ne s'élève pas plus à la tolérance par la liberté religieuse, qu'un avare ne devient généreux en faisant l'aumône avec le bien d'autrui. Enfin, comme je l'ai déjà remarqué (13), la liberté religieuse a de fragiles fondements dans une société de sceptiques, car on peut toujours craindre que l'intolérance ne revienne avec la foi.

Les questions économiques et politiques sont les seules qui, de nos jours, aient le pouvoir de passionner en France tous les esprits : ce sont donc celles qui peuvent le mieux nous initier à la pratique de la tolérance. La libre discussion de ces questions se présente donc comme l'une des conditions préalables de la réforme.

Sans doute, comme je l'ai expliqué ci-dessus, cette liberté donnera lieu tout d'abord à quelques inconvénients pour les personnes et pour la paix publique, tandis qu'elle ne produira qu'avec le temps le progrès moral qui en doit résulter. Mais cette épreuve est nécessaire, et notre nation doit la subir sous peine de rester étrangère au mouvement le plus fécond de l'Europe et de tomber à la longue au dernier rang. Quant à l'exécution de la réforme, la prudence conseille, sans doute, d'y procéder seulement dans les conditions les plus favorables au maintien de la paix publique; mais il semble que, sous ce rapport, les circonstances ne seront jamais meilleures qu'elles le sont aujourd'hui.

La liberté de discussion dresse les hommes à la tolérance dans toute société où la paix publique est fermement maintenue par l'autorité; et c'est là le grand intérêt qu'elle doit d'abord satisfaire. Cependant elle offre, en outre, plusieurs autres avantages dont nous sommes maintenant privés, et elle supprime plusieurs inconvénients qui affectent gravement le régime actuel.

Les sociétés et les gouvernements qui restreignent l'émission de la pensée en prohibant les assemblées publiques et en réglementant la presse périodique, s'endorment généralement dans une fausse sécurité. Ils n'aperçoivent pas assez que cette contrainte donne une force d'agression incomparable non-seulement aux réunions et aux publications clandestines, mais encore à l'esprit de critique qui se développe alors dans la vie privée, et aux propagandes spéciales que beaucoup d'intérêts s'accordent à créer. Tout se sait désormais, malgré le régime réglementaire, chez les Européens de l'Occident où la publicité est devenue un besoin pour la conduite des affaires privées, en même temps qu'une agréable diversion au travail; et, en général, ce qui se sait le mieux

est précisément ce que l'autorité croit avoir le plus d'intérêt à cacher.

En France, où la liberté de parole a toujours été, en fait, illimitée; où les rapports sociaux sont prompts et faciles; où les gouvernants eux-mêmes ont souvent critiqué les premiers, dans le cercle de leur familiarité, les actes de leurs collègues; où la vie publique est concentrée dans une capitale habitée par de riches oisifs, dont l'occupation favorite est de propager la chronique du jour; où, enfin, des milliers de gens ont pour profession de recueillir cette chronique et de la transmettre dans toutes les contrées du globe, la propagation des faits intéressant le public ne saurait désormais être sérieusement entravée par des règlements. On a aussi remarqué avec raison que la publicité clandestine se prête plus que la publicité régulière à l'erreur ou à la calomnie; et que, par ce motif, ce régime est particulièrement redoutable pour les institutions et les personnes qu'on se flatte de protéger.

L'impuissance et le danger de cette réglementation se sont manifestés, dès le XVIII[e] siècle, lorsque la propagation de la pensée, restreinte par des mesures restrictives que l'opinion ne tolérait plus, n'était point favorisée, comme elle l'est aujourd'hui, par les communications rapides établies entre les personnes. Le public s'imprégna alors, pour ainsi dire, d'erreurs que la libre discussion eût tout d'abord réfutées; les classes dirigeantes, se complaisant dans leur quiétude, ne surent ni défendre la vérité, ni se rendre à de justes critiques; le cataclysme devint par là inévitable, et depuis ce temps, fidèles au régime de compression, nous continuons à demander aux révolutions ce qui ne peut être obtenu que des réformes lentement préparées par l'étude et par la libre discussion.

A cette première considération il convient d'ajouter que les livres et surtout les romans s'emploient aujourd'hui à propager ouvertement les mauvaises doctrines qu'on prétend interdire à la presse périodique. En se publiant à bon marché dans le système des petites livraisons illustrées, ces livres sapent les fondements de l'ordre social dans

l'esprit des masses qui n'ont pas d'autre nourriture intellectuelle que ces malsaines fictions; tandis que la presse périodique, à l'aide de laquelle on pourrait combattre [1] ces erreurs, est entravée par un régime fiscal qui se retourne ainsi contre le but de salut public qu'on avait cru pouvoir se proposer.

En se préoccupant outre mesure des maux qu'entraîne la liberté de parler et d'écrire, on oublie qu'ils sont largement compensés par de plus grands biens. Le mélange du bien et du mal, caractère distinctif de la nature humaine, se retrouve dans toutes les institutions qui en émanent; et celles-ci sont suffisamment justifiées lorsque les avantages qu'en tire une nation l'emportent décidément sur les inconvénients. On rendrait tout ordre social impossible en condamnant les institutions qui se prêtent, à la rigueur, au développement de la perversité humaine; et c'est ainsi qu'on a combattu la religion et la propriété en signalant les calamités provoquées par des prêtres intolérants et par des riches corrompus. Je ne connais, à vrai dire, que les rapports les plus essentiels de la famille qui puissent résister à ce genre de critique; et encore un rhéteur habile pourrait-il se fonder sur beaucoup de traitements cruels infligés à des enfants pour détruire dans l'estime des peuples jusqu'à l'amour maternel. Les écrivains qui

[1] La supériorité que montrent les Allemands et surtout les Anglais dans les publications destinées aux classes populaires, résulte à la fois de la plus grande liberté laissée à l'émission de la pensée et d'une intelligence plus saine des questions sociales. Je signale, comme exemple, entre mille autres, un article tendant à démontrer que le travail domestique des femmes est plus fructueux pour la famille que le travail au dehors (50). Il a pour titre : « *O! stap at whoame, mammy, wi' Tammy an' me*, » par M. T. H. Walker, et est inséré dans l'excellent journal nommé *British workman* (Londres, nº 108, décembre 1863). L'auteur y donne à la description d'une jeune famille un attrait qu'un auteur d'une autre nation ne saurait guère égaler; en revanche, il n'a point le sentiment du bonheur qu'un auteur allemand montrerait acquis à tous les âges dans la famille-souche (30). Ces traits charmants sont à peu près inconnus dans notre littérature, et il y aurait lieu de les y acclimater par des traductions. Même dans l'intérêt de l'art, ces importations ne seraient point à dédaigner; et, à ce point de vue, elles pourraient exciter l'émulation des écrivains renommés qui s'emploient si souvent chez nous à détruire le respect des principes sociaux.

se livrent à ce genre de critiques devraient conclure, non à de nouvelles révolutions, mais à l'extinction de la race humaine; et quant à ceux qui, considérant seulement les maux produits par la liberté de parler et d'écrire, veulent interdire cette liberté pour conjurer les révolutions, ils appartiennent, au fond, à la même école et ne se montrent guère plus judicieux.

La liberté de propager l'erreur et le mal par la parole et par la presse, a pour correctifs naturels la liberté de propager par les mêmes moyens la vérité et le bien. En principe et chez les peuples ayant l'intelligence de l'ordre moral, le vrai pouvant toujours se fonder sur l'évidence et la raison, doit dans cette lutte l'emporter sur l'erreur qui ne se défend qu'à l'aide de sophismes et de faits controuvés. La cause de la civilisation s'identifie donc réellement avec celle de la liberté. On peut assurément concevoir un peuple chez lequel les citoyens ayant perdu le sentiment de la vérité, laisseraient la société exposée sans défense à l'invasion de l'erreur; mais il est évident que cette situation serait la conséquence d'une complète dégradation morale et non de l'usage de la liberté; et je ne pense pas d'ailleurs qu'on puisse citer une seule nation qui, jouissant de la liberté de parler et d'écrire, ait fait preuve d'un tel abaissement. Enfin, ceux mêmes qui voient sous l'aspect le plus sombre l'avenir de notre pays, n'oseraient nier qu'il existe encore chez nous beaucoup d'esprits éminents et de cœurs généreux prêts à propager le vrai et le bien, et à remplir ainsi leur devoir d'hommes libres.

La libre discussion n'a pas seulement pour résultat de révéler au public la vérité; elle forme et grandit les hommes engagés dans la lutte : à ce point de vue elle est pour l'esprit humain un stimulant d'une force incomparable. L'esprit de concurrence, si salutaire déjà dans l'ordre des intérêts matériels, devient plus fécond encore quand il se dévoue à la défense des intérêts moraux. Les erreurs de la pensée non plus que les désordres de la nature physique, ne sauraient donc, tant s'en faut, être considérées comme un mal absolu. Les fausses doctrines de gouvernement et d'économie sociale lorsqu'elles pourront être enfin méthodiquement discutées,

fourniront aux Européens modernes des moyens de culture intellectuelle analogues à ceux que les schismes ont offerts aux Européens du XVIe et du XVIIe siècle.

La liberté de penser et d'écrire sera le moyen essentiel de ce nouveau progrès, et elle augmentera beaucoup le contraste des deux genres de conditions et d'aptitudes qui ont toujours assuré aux peuples la prospérité et le bien-être. Les uns continueront à jouir dans une indolente quiétude des bienfaits que versent sur eux un climat fertile et un gouvernement d'ancien régime, maintenant par son intelligente sollicitude la vérité et la vertu; les autres lutteront avec énergie non-seulement contre les rigueurs du climat et des fléaux naturels[1], mais encore contre l'invasion toujours menaçante de l'erreur et du vice.

S'il y a trop souvent balance entre le bien et le mal que produit la liberté de la presse, celle-ci montre, cependant, en certains cas, une vertu propre que n'offrirait aucune autre institution sociale. C'est ce qui arrive, par exemple, lorsque la presse s'emploie, sauf la responsabilité que je signalerai plus loin, à critiquer les actes de la classe dirigeante et surtout des fonctionnaires. Rien n'est plus propre à prévenir la corruption et à provoquer les réformes. Éminemment utile au public, ce contrôle est encore plus fécond pour les chefs du gouvernement, qui restent ainsi, sans fatigue personnelle, dûment avertis des fautes de leurs subordonnés.

La France, qui a subi tant de dures épreuves, se trouve peu portée vers la liberté civile et politique; elle apprécie peu la liberté de parler ou d'écrire, et elle souffre, à ce sujet, d'une méprise qu'il serait temps de faire cesser. La liberté n'a jamais régné chez nous qu'aux époques de révolution où le désordre était dans les esprits non moins que dans la rue : elle s'y trouvait alors paralysée comme le sont les établissements riverains d'un fleuve débordé; elle ajoutait même de nouveaux éléments de perturbation à ceux qui fermentaient au sein de la société. Mais ce caractère perturbateur n'est point inhérent à la presse : celle-ci s'est habituellement em-

[1] *Les Ouvriers des deux mondes*, t. IV, p. 449.

ployée en Angleterre et aux Etats-Unis dans un sens conservateur. En France, cette propension apparaît à mesure que se fait l'éducation politique des citoyens; et, au milieu des plus déplorables événements de 1848, on a déjà vu la presse opposer aux passions déchaînées une digue salutaire [1].

Quoi qu'il en soit, nous ignorons à peu près complétement les avantages que la liberté pourrait produire dans un ordre social régulier; car les gouvernements chargés de réparer les désastres de chaque révolution, s'accordant toujours avec l'opinion pour attribuer à la presse libre les maux produits par l'erreur ou la corruption des hommes, ont tous détruit la liberté au moment où elle pouvait devenir utile. Le gouvernement qui, apercevant le premier cette vérité, mettra sa gloire à émanciper chez nous toutes les manifestations de la pensée, se montrera aussi bienfaisant que le fut Henri IV en émancipant la conscience : comme ce grand souverain il blessera l'esprit de routine; mais il sera justifié par l'expérience et il se créera des droits éternels à la reconnaissance du pays.

Nos gouvernements successifs ne se sont guère employés, il faut le reconnaître, à combattre cette méprise : ceux qui ont le mieux rempli leur devoir essentiel en maintenant l'observation des lois et la paix publique, l'ont même pour la plupart partagée de bonne foi. Attribuant spécialement à la presse le caractère malfaisant que l'esprit de révolution a communiqué à l'ensemble de nos rares époques de liberté, cédant aussi aux conseils intéressés des fonctionnaires, ils ont cru augmenter leurs chances de stabilité et de durée en entravant le droit de critiquer leurs actes. Ils se sont empressés, pour la plupart avec un zèle exagéré, de donner à l'opinion publique une satisfaction dont ils espéraient tirer profit pour eux-mêmes. Mais l'événement n'a jamais répondu à leur attente : en comprimant la pensée, ils n'ont point

[1] Je crois être l'interprète de tous ceux qui comprennent le caractère conservateur de la liberté de penser, en accordant ici un témoignage de reconnaissance à M. Émile de Girardin, directeur du journal *la Presse*, qui, en ces temps difficiles, eut la gloire de faire respecter pour la première fois cette liberté par l'émeute.

réussi à paralyser l'attaque des partis hostiles; loin de là, ils ont accru la force agressive de ces derniers, car ils leur ont fourni un drapeau et un cri de ralliement qui, malgré leurs échecs réitérés, auront toujours un prestige légitime.

A mesure, en effet, que l'avénement de nouvelles générations et les inconvénients propres à tout régime de compression effacent le souvenir du mal produit par les révolutions antérieures, on se demande de nouveau pourquoi la France resterait éternellement privée des avantages que la liberté produit journellement chez des nations qui n'ont évidemment sur elle aucune supériorité organique. On se rappelle qu'au XVII[e] siècle, la France avait pris, à quelques égards, sur l'Angleterre une avance considérable. On se refuse à croire que la Belgique ait plus de ressources scientifiques ou intellectuelles pour trouver et pratiquer les conditions du nouvel ordre social. On ne voit pas surtout pourquoi la propagande à exercer par la presse dans la langue de Descartes, de Pascal et de Bossuet, pour la solution des grands problèmes européens, aurait son siége à Bruxelles plutôt qu'à Paris. Stimulée par le souvenir de son ancienne prépondérance morale et par la prospérité actuelle des Américains du Nord, des Anglais, des Hollandais, des Belges et des peuples scandinaves, la France, après ses époques de découragement, se passionne de nouveau pour la liberté civile et politique : perdant le sentiment de ses défauts et se persuadant alors que l'obstacle vient exclusivement du régime de compression auquel elle est soumise, elle s'indigne contre son gouvernement et se rejette sans plus de succès dans la voie des révolutions.

Cette propension deviendra plus prononcée et plus légitime à mesure que les peuples libres de la civilisation européenne se montreront plus stables et plus prospéres. Les gouvernements qui conserveront les errements où nous restons si infructueusement depuis trois quarts de siècle, qui persisteront à croire que la compression de la pensée doit invariablement succéder à l'agitation révolutionnaire, créeront donc contre eux-mêmes des chances de plus en plus redoutables.

En conservant cette attitude, nos gouvernements joueraient

de plus en plus, au point de vue de leur propre conservation, un rôle de dupes, car ils n'ont plus même désormais pour alliés fermes cette classe peu judicieuse de conservateurs opposants, qui croient la stabilité de l'ordre social liée à la conservation de l'ancien régime et particulièrement à la compression de la pensée. Ces derniers, en effet, se trouvent entraînés, dans leurs luttes contre l'autorité, à se démentir eux-mêmes : ils blâment dans l'exécution ce qu'ils approuvent en principe, et ils se donnent par cette inconséquence un faux air de libéralisme. D'autres, plus blâmables encore, enchantés au fond de voir interdire la discussion des principes et croyant pouvoir être rassurés par là sur la conservation de l'ordre social, s'emploient à renverser le gouvernement en l'accusant de tyrannie et en s'alliant ainsi à ceux qui réclament une transformation radicale de la société.

Ces menées tortueuses seraient déconcertées, si le gouvernement, laissant toute liberté à l'émission des mauvaises doctrines, se bornait à propager les bonnes par une saine pratique et par un emploi judicieux de son influence. Il verrait alors les réformateurs honnêtes et les conservateurs de toutes nuances se serrer autour de lui pour défendre la paix publique, incessamment menacée par des attaques bruyantes, moins à craindre toutefois que celles qui se font aujourd'hui dans le secret des conspirations ou avec le prestige de la persécution. Le gouvernement, en un mot, en remplissant, avec les procédés du nouveau régime, sa mission tutélaire, aurait des auxiliaires plus francs et des ennemis moins dangereux.

A ce même point de vue, on pourrait faire une longue énumération des inconvénients qu'entraînerait désormais en France, pour tous les gouvernements, le soin de diriger la pensée : ils se résument surtout dans l'impossibilité de réunir le nombre considérable de fonctionnaires judicieux qui serait nécessaire pour remplir convenablement une telle mission dans toute l'étendue d'un grand empire. Les uns, en effet, animés d'un zèle exagéré, veulent contrôler, dans un intérêt moral, jusqu'aux moindres détails de la vie privée ; d'autres, inclinant par indolence vers un laisser-aller incompatible

avec l'esprit de l'institution, tolèrent l'émission de doctrines subversives dans le temps où les gens de bien, tenus dans une fausse sécurité par la protection apparente de l'autorité, négligent de se concerter pour défendre les bons principes. Placé en présence d'attaques incessantes, mais peu saisissables, contre l'ordre social, un censeur devra souvent fermer les yeux; et, même à son insu, il se trouvera porté à l'indulgence envers les écrivains qui, tout en corrompant l'esprit public, garderont certains ménagements envers l'autorité.

Ainsi se constituera quelquefois sous la direction d'esprits faux ou pervers, mais suffisamment souples devant les censeurs officiels, une presse malfaisante qui se créera une nombreuse clientèle en flattant les mauvais instincts des masses, avec une sorte d'approbation de l'autorité. Et tout en développant à loisir leurs funestes doctrines, les écrivains de ces écoles laisseront entrevoir par des réticences calculées qu'il ne leur est pas permis de montrer toute leur science : ils feront bruyamment appel à la libre discussion qu'ils repoussent en secret, soit parce qu'ils ont conscience de leur faiblesse, soit parce qu'ils redoutent la concurrence d'une presse de même nuance, dirigée par des hommes plus honnêtes et plus indépendants. Nonobstant les meilleures intentions, l'intervention du gouvernement a souvent pour résultat de donner de la consistance à ces dangereuses médiocrités.

Quelques personnes réclament la libre émission de la pensée sous toutes ses formes, en la considérant comme un droit primordial indépendant des avantages sociaux qui en découlent, et ils en concluent que ce droit ne saurait être entravé par la loi. D'autres, en se fondant sur l'intérêt public attaché à la plus large publicité et sur l'inefficacité des lois répressives, arrivent à la même conclusion.

L'Angleterre, c'est-à-dire la nation européenne qui laisse le plus de liberté à l'émission de la pensée, est arrivée au but par une autre voie et en partant de principes différents. La nouvelle dynastie qui, à la fin du XVII[e] siècle, commença à acclimater la tolérance chez ce peuple jusqu'alors livré à l'antagonisme et aux révolutions, eut d'abord recours à des lois réglementaires, répressives, et même préventives. Les

unes ont été fermement maintenues jusqu'à ce jour; les autres, et c'est le plus grand nombre, sont tombées en désuétude à mesure que les passions s'apaisaient et que se créaient de sages coutumes; mais toutes subsistent en principe et pourraient être, à la rigueur, appliquées en cas d'une nécessité exceptionnelle.

L'autorité publique interdit de la manière la plus rigoureuse les honteuses publications que condamnent les gens de bien de tous les partis et de toutes les doctrines. Elle laisse toute liberté aux autres, sauf quand la paix publique est compromise ou menacée d'un péril imminent. Cette action répressive ou préventive varie avec la nature de la publicité; elle augmente graduellement selon qu'il s'agit d'un livre, de réunions accidentelles en lieux clos ou sur les voies publiques, ou enfin, de réunions périodiques, telles que celles des théâtres.

Les tribunaux de droit commun infligent les peines encourues par l'auteur d'une publication qui a blessé l'ordre moral ou la paix publique, et ils lui accordent les dédommagements auxquels il a droit en cas d'excès de pouvoir des agents de l'autorité. Ils fixent aussi les dédommagements dus, pour des faits de publicité, aux particuliers et aux fonctionnaires publics lésés dans leur honneur ou leurs intérêts.

Le régime de la publicité qui, au XVIII[e] siècle, a suscité en Angleterre tant d'embarras, n'y réclame guère aujourd'hui l'intervention de l'autorité ni des tribunaux. Ce changement est dû, non à la réforme de la loi qui reste à peu près ce qu'elle était au siècle dernier, mais au progrès de l'esprit de tolérance par l'usage journalier de la liberté. Chaque jour les écrivains et les orateurs deviennent moins agressifs, tandis que les particuliers et les fonctionnaires deviennent plus résignés devant la critique. La publicité des opinions réagit de moins en moins sur la vie publique : comme tout autre commerce, elle n'est plus, à vrai dire, qu'une branche de la vie privée (54).

Nous arriverons aux mêmes résultats en suivant patiemment la même voie. Nous nous agiterons, au contraire, infructueusement comme nous le faisons depuis 1789, si nous

continuons à discourir sans fin sur le principe et les bienfaits de la liberté de la presse, puis,à nous décourager et à nous rejeter en arrière au moindre inconvénient qui, dans la pratique, vient démentir nos théories. Pour réussir dans toute branche d'activité, il faut d'abord agir sans viser à la perfection, et arriver au mieux par l'effort de chaque jour. En matière de publicité, il faut avant tout se mettre dans la liberté, sans s'inquiéter du régime répressif que nos défauts, nos préjugés et notre inexpérience pourront d'abord exiger. Ce premier résultat obtenu, il restera à défendre de notre mieux les intérêts privés et la paix publique contre les abus de la liberté. Le but sera atteint quand chacun de nous aura compris, comme le fait chaque Anglais, l'importance de cette mission; quand les citoyens de tout rang tiendront à honneur de la remplir et de seconder, au besoin, le plus infime agent de l'autorité (57).

63. — LA BUREAUCRATIE, ORGANISÉE DÉFINITIVEMENT EN FRANCE DEPUIS LA RÉVOLUTION, Y EST LE PRINCIPAL ÉCUEIL DE LA VIE PUBLIQUE.

Le second vice que j'ai à décrire ne porte pas, comme le premier, par un mouvement intérieur, les esprits vers le mal; il les détourne du bien en les soumettant à un pouvoir extérieur qui envahit indûment, de nos jours, plusieurs sociétés européennes.

On signale souvent, sous le nom de *centralisation*, une partie des désordres sociaux sur lesquels je vais appeler l'attention du lecteur. Mais ce mot est aussi employé avec toute convenance pour exprimer l'organisation qui, en concentrant à chaque degré de la hiérarchie gouvernementale, une juste dose d'autorité, constitue l'une des forces d'un grand État. Il me semble à tous égards opportun de ne pas le détourner de son sens le plus naturel, pour le prendre ainsi en mauvaise part.

On a exprimé moins improprement quelques-uns de ces mêmes désordres sous le nom de *centralisation exagérée*, et j'en ai quelquefois fait usage dans la première partie de cet

ouvrage pour désigner une organisation où l'autorité est trop éloignée des hommes et des choses qu'elle doit gouverner. Mais cette expression ne s'adapte pas exactement au mal que j'ai en vue, et elle est insuffisante à deux points de vue : elle n'en indique pas assez le principal caractère; et elle peut donner lieu de croire qu'il consiste toujours en une trop forte concentration d'autorité. Je montrerai plus loin (67) que cette impression serait inexacte, et que le mal dont il s'agit se lie au contraire quelquefois à un éparpillement de pouvoir plein d'inconvénients pour l'intérêt public.

Le mal que je signale est l'organisation administrative qui, dans la capitale ou dans les provinces, concentre en apparence l'autorité chez les hauts fonctionnaires responsables devant le souverain, mais qui la dissémine en fait chez des agents groupés en bureaux. Leur personnalité n'est jamais liée devant le public aux actes qu'ils dirigent réellement; en sorte que, contrairement au principe fondamental de l'administration britannique (61), ils joignent la réalité du pouvoir à l'absence de responsabilité. Le mot *bureaucratie*[1] m'a paru plus propre que tout autre à désigner les vices de cette organisation; et l'objet de ce paragraphe est d'en décrire sommairement l'origine, le caractère et les inconvénients.

Les premiers germes de la bureaucratie paraissent avoir été semés, en France notamment, par les légistes. Dès le XIVe siècle, ces derniers, important chez nous les idées de la décadence romaine, commencèrent à familiariser l'opinion avec la nécessité de l'intervention de l'autorité publique dans la vie intime des familles; puis ils mirent ces idées en pratique en remplaçant peu à peu, dans les localités où leur ascendant s'établissait, l'ancienne coutume par des lois écrites. L'assujettissement des familles consommé çà et là, préparé

[1] Je ne me dissimule point les objections qui pourraient faire exclure de la science sociale ce mot hybride créé par une littérature légère. Je me suis décidé à l'adopter en considérant qu'il est employé par les économistes allemands qui peuvent journellement observer de près le fléau; qu'il est admis dans le Supplément de notre dictionnaire de l'Académie; et, enfin, qu'en écartant ce mot, j'aurais dû, contrairement au principe adopté dans mes travaux, créer une expression nouvelle.

presque partout par ces tendances séculaires, a été généralisé de 1791 à 1793 par le mouvement révolutionnaire.

Comme je l'ai remarqué ailleurs pour un détail important (23), tous les légistes, sans excepter ceux qui se rattachaient pour d'autres questions à l'opinion modérée, s'entendirent alors avec les esprits les plus violents pour courber toutes les provinces sous un même niveau, en leur imposant celles des anciennes institutions qui entravaient le plus la liberté individuelle. En ce qui concerne notamment la transmission des biens, l'un des fondements de l'organisation sociale, les citoyens ont dû renoncer peu à peu à toute initiative; et c'est à peine si quelques millions de Français conservent à notre époque les traditions de famille, qui assurent la stabilité aux Anglo-Saxons des deux hémisphères. En cela, les légistes ont momentanément entravé l'essor de la liberté civile et politique. Lorsqu'en effet on a perverti l'esprit des citoyens, au point de leur persuader qu'ils n'ont point le discernement nécessaire pour transmettre à leurs enfants les fruits de leur propre travail, comme le font librement, à la satisfaction générale, les Anglais et les Américains du Nord; lorsque par là on leur a inculqué la conviction de leur déchéance, on les a par cela même persuadés qu'ils sont incapables de pourvoir aux intérêts moins personnels, moins immédiats du gouvernement local. L'intervention obligée des officiers ministériels dans l'acte le plus important de la vie de famille, entraîne presque logiquement la prépondérance des fonctionnaires publics dans la vie provinciale et communale.

Le pouvoir royal seconda de bonne heure cette tendance des légistes et il s'en fit un point d'appui pour étendre incessamment sa prépondérance en amoindrissant tous les pouvoirs locaux. Les derniers Valois, développant une institution funeste de leurs prédécesseurs, se créèrent des auxiliaires dans une multitude d'officiers de justice et de finances, excités par leur intérêt même à dénaturer l'ancien régime social. Ces charges vénales, contre lesquelles on ne tenta de réagir que sous le gouvernement réparateur de Henri IV[1],

[1] Sully indique dans plusieurs parties de ses Mémoires, et notamment

eurent sans doute jusqu'à la Révolution pour but principal de fournir des ressources au trésor public. Mais, jusqu'à ce que Colbert eût créé des instruments plus énergiques et plus dangereux, elles furent aussi le principal moyen d'exagérer la centralisation.

Cet esprit d'envahissement, propre à tous les pouvoirs non pondérés, eut d'abord pour prétextes le besoin d'unité nationale et l'intérêt public attaché à la répression des tyrannies féodales; mais, quand aucun de ces prétextes ne pouvait plus être allégué, l'envahissement des libertés publiques et privées devint plus actif que jamais. Obéissant à la propension de tous les gouvernements qui ont pu suivre cette voie rétrograde, la royauté commença à mettre en avant un nouveau programme : elle se donna la mission de provoquer la prospérité publique et privée, même dans les modes d'activité jusqu'alors réservés à l'initiative individuelle. Dans cette nouvelle phase de l'administration publique, l'autorité fut conduite à négliger, souvent même à opprimer les légistes qu'elle avait précédemment choyés. Placés devant le pouvoir, grâce au régime de transmission de la propriété et des offices, dans une situation à demi indépendante; portés par éducation, par esprit de corps, souvent par sentiment d'honneur, à respecter les lois, les légistes n'avaient guère la souplesse nécessaire pour prendre part à cette nouvelle forme d'oppression.

C'est alors que fut définitivement inauguré, sous l'impulsion de Colbert, le règne d'une classe plus flexible et moins scrupuleuse, celle des intendants et plus généralement des hauts fonctionnaires civils à charges non vénales. Disposé à tout entreprendre pour fonder sa fortune et étendre sa domi-

dans le passage suivant, les désordres provoqués sous ce rapport, par les rois précédents, dans la société qu'il avait sous les yeux :

« Ces officiers de toute espèce, dont le barreau et la finance abondent, » et dont la licence aussi bien que l'excessive quantité sont des certificats » sans réplique des malheurs arrivés à un État et les avant-coureurs de sa » ruine. » (*Mém. de Sully*, liv. XII, p. 70; 3 vol. in-4°, Londres, 1745.)

Le même ouvrage apprend que l'une des préoccupations du roi et de son ministre fut de diminuer le nombre de ces officiers et de remédier aux abus provoqués par leur intervention.

nation, tournant avec une infatigable persévérance les obstacles créés par la loi et la coutume, faisant appel en cas de résistance déclarée à la royauté qu'il semblait servir, ce nouveau corps eut bientôt envahi la majeure partie du domaine individuel et faussé tous les éléments de la constitution sociale. Grâce à ce concours, l'État se substitua de proche en proche aux pouvoirs locaux, aux corporations et aux familles; il pourvut plus exclusivement que par le passé aux services de la police, de la voirie, de la salubrité, et il intervint par une multitude de mesures dans les travaux de l'agriculture, des manufactures et du commerce. On trouverait difficilement une sorte d'intérêts ou une branche d'activité sur lesquelles les hauts fonctionnaires de l'ancien régime en décadence n'aient pas cherché à étendre leur influence par des conseils, par des faveurs ou par une réglementation formelle [1].

Les réformateurs de 1789 n'ont guère aperçu l'abîme vers lequel un tel ordre de choses acheminait notre pays; souvent même ils se sont montrés sympathiques à une organisation dont le personnel était recruté de préférence au milieu des classes bourgeoises. Leur préoccupation dominante au sujet des fonctions publiques fut, non de restreindre celles qui étaient incompatibles avec la liberté, mais de briser les dernières traditions [2] qui conféraient encore par privilége certaines dignités à la noblesse. Cependant, guidés sous d'autres rapports par un sentiment vrai de la liberté civile et politique, ils ont souvent été conduits, notamment dans l'organisation des pouvoirs locaux, à réagir contre les propensions de l'ancien régime, et leurs principaux actes jusqu'en mars 1791, s'ils avaient pu aboutir à une pratique régulière, auraient fait pencher la balance vers la liberté. Mais cette impulsion blessait les préjugés que l'ancien régime avait propagés par

[1] M. A. de Tocqueville a insisté sur cette partie de notre histoire dans son bel ouvrage intitulé : *L'ancien régime et la Révolution.*

[2] L'énumération des droits de l'homme du 3-14 septembre 1791, contient la déclaration suivante que les Anglais pratiquent depuis longtemps, mais que, selon eux, il est peu séant d'insérer dans un *Bill of rights* (60) : « Tous les citoyens étant égaux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction « que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

une pratique séculaire; aussi lorsque les événements de juin 1791 eurent attribué le pouvoir à l'école révolutionnaire, celle-ci put, avec le concours de l'opinion publique, détruire non-seulement les libertés conquises depuis deux ans, mais encore celles qui avaient pu échapper, pendant le siècle précédent, à l'oppression des hauts fonctionnaires.

Suivant l'exemple donné par toutes les tyrannies, le nouveau gouvernement, en enlevant l'initiative aux individus et aux corporations libres, proclama l'intention de prendre en charge le soin de leur bien-être : il revint, en conséquence, avec une exagération dépassant toutes les limites connues, aux plus mauvaises pratiques du régime que l'on avait cru détruire. Une histoire spéciale de l'administration révolutionnaire pourrait seule montrer à quel point le dernier siècle de l'ancien régime avait perverti l'opinion publique en matière de gouvernement, et jusqu'où peuvent s'étendre les aberrations d'une autorité qui, méprisant toute tradition, applique à un faux système les déductions d'une inflexible logique.

Jusqu'à la fin du règne de la Terreur, rien n'arrêta dans cette voie les systèmes exclusifs des assemblées révolutionnaires. Ainsi, lorsque les ouvriers parisiens, inquiets de l'isolement où ils se trouvaient depuis l'abrogation des corporations d'arts et métiers, réclamaient le droit de se réunir, dans un but d'assistance mutuelle, en cas de chômage ou de maladie, l'Assemblée nationale leur répondait, le 14 juin 1791 : « Il ne » doit pas être permis aux citoyens de s'assembler pour leurs » prétendus intérêts communs. C'est à la nation, c'est aux » officiers publics, en son nom, à fournir des travaux à ceux » qui en ont besoin et des secours aux infirmes. »

L'année suivante, à l'occasion d'un renchérissement momentané des céréales, la Convention nationale ne se borne pas à intervenir, comme le faisait l'ancien gouvernement, en confiant aux autorités publiques le soin d'acheter des grains au dehors (4 septembre 1792), ou en en prohibant l'exportation (8-10 septembre 1792); elle se flatte d'empêcher la hausse au moyen de prescriptions directes, et, à cet effet, elle confère (19-22 juillet 1791) aux municipalités le pouvoir de fixer un maximum pour le prix du pain; elle décrète

(22 décembre 1792), par une prévision singulière, que toute personne convaincue d'avoir offert, pour des grains ou farines, un prix plus fort que celui demandé par les vendeurs, sera condamnée à deux années de fers.

Constatant l'inefficacité de ces mesures, elle établit (4 mai 1793) l'abominable régime du maximum, dans lequel l'autorité, désorganisant tous les rouages du commerce, se réserve le droit exclusif de régler le battage, la conservation et le transport des grains, puis la vente sur les marchés aux prix qu'elle juge convenable de fixer. Elle classe en deux catégories (1er-10 juillet 1793) les départements où, dans l'opinion du législateur, régnait la disette ou l'abondance, et elle impose à ces derniers l'obligation de subir les exportations de grains faites d'autorité vers les autres départements, aux prix du maximum. Puis, comme chacune de ces mesures augmente la cherté au milieu d'une abondance relative, la Convention s'irrite; elle attribue à des menées perfides le résultat de cette déplorable intervention; elle établit la peine de mort contre les accapareurs, et elle déclare que leur crime consiste à retirer de la circulation les grains pour les enfermer dans un lieu quelconque sans les mettre en vente journellement et publiquement. La logique démontrant qu'on ne pouvait limiter aux céréales les bienfaits attendus de ce régime, on est conduit à l'étendre à toutes les denrées usuelles. Enfin, comme tous les intérêts se roidissent contre un régime impossible, la Convention tente par un dernier effort de terrifier les contrevenants par des peines si sévères, qu'un meunier, convaincu d'avoir acheté des grains pour son compte au lieu de moudre à façon, est condamné à dix ans de travaux forcés.

Ce régime tomba bientôt devant le mépris public; mais les germes semés à cette époque prirent pour la plupart racine dans un sol trop préparé à cette culture; et depuis lors, ils se sont multipliés dans des proportions que l'ancien régime n'aurait pu soupçonner.

La tendance des fonctionnaires à envahir le domaine de l'activité individuelle s'est rarement produite avec cette exagération; mais elle a inspiré plus ou moins tous les gouvernements postérieurs. Elle s'est incarnée en quelque sorte

dans une institution nouvelle qu'on peut considérer comme l'œuvre spéciale de la Convention.

Les hauts fonctionnaires de l'ancien régime, les ministres, les intendants et leurs subdélégués, les fermiers généraux et les chefs de service des départements ministériels, exerçaient en réalité le gouvernement sous l'autorité nominale [1] du Roi, des corps constitués, des gouverneurs de province et autres grands dignitaires. Pour conserver leur pouvoir, ils n'avaient qu'à accorder certains égards à ces autorités et surtout à se montrer constamment dociles devant les influences qui dominaient à la cour. En ce qui concernait les détails du service, ils se faisaient aider par des commis et des agents spéciaux qu'ils choisissaient selon leurs propres convenances, et qui, en général, se trouvaient moins attachés au service administratif qu'à la fortune du fonctionnaire [2].

Ces grandes individualités n'auraient pu subsister sans exciter l'envie, après la destruction des hautes situations de la monarchie, qui avaient été jusque-là en possession des honneurs attachés à l'exercice de l'autorité publique; et la révolution détruisit de 1791 à 1793 toutes celles qui n'avaient pas été antérieurement supprimées par les réformes des deux premières assemblées. D'un autre côté, jusqu'à l'avénement du Consulat, la lutte des partis s'opposa à l'établissement de toute autorité permanente, au moment où la propension naturelle de la nation dressée de longue main à la servitude administrative, et les exigences d'une guerre acharnée soute-

[1] Les personnes qui voudraient se former elles-mêmes une conviction sur la distribution effective du pouvoir dans le triste régime organisé par Colbert, consulteront avec fruit les documents publiés sur la correspondance administrative de cette époque. En s'attachant, par exemple, aux faits concernant les sessions annuelles des états de Languedoc et de Provence, elles constateront que, dans ce régime, les grands dignitaires du clergé et de la noblesse placés à la tête de ces deux corps, n'avaient plus qu'une influence nominale dans la direction des affaires, et que le pouvoir, nonobstant les apparences, était réellement exercé par le représentant local de la centralisation, par l'intendant.

[2] On désignait habituellement ces notabilités secondaires de la centralisation, sous les noms de commis de M. Fouquet, de M. Colbert, de M. de Bâville ou de tout autre haut fonctionnaire.

nue contre l'Europe entière, provoquaient une concentration plus énergique de l'autorité.

Dans ces conditions, la force des choses conseilla, naturellement, de constituer un pouvoir assez expérimenté pour approprier au régime nouveau les anciennes habitudes gouvernementales, assez intelligent pour exercer les attributions des anciens hauts fonctionnaires, assez permanent pour conserver les traditions et pour suppléer à l'instabilité du pouvoir souverain, enfin assez modeste et assez souple pour donner un appui dévoué sans jamais porter ombrage aux influences éphémères qui se succédaient dans le gouvernement de l'État. Les ministres qui entrèrent au pouvoir après les événements de Varennes, et le Comité de salut public qui devint sous le régime de la Terreur le centre principal de l'autorité, travaillèrent successivement à organiser ce pouvoir, et ils en trouvèrent les premiers éléments dans les commis et les agents des anciens hauts fonctionnaires. Ces derniers furent tout d'abord de précieux auxiliaires pour les nouveaux gouvernants; et ils établirent un certain ordre au milieu du cataclysme qui renversait toutes les institutions.

D'un autre côté, portés pour la plupart, par cette élévation subite, au-dessus du niveau que comportait leur capacité, ces agents poussèrent souvent dans une mauvaise voie des chefs inexpérimentés, en exagérant la centralisation, source de leur influence [1]. Au milieu de la pénurie de talents qui se fit sentir pendant la persécution de l'ancien personnel administratif, plusieurs de ces agents furent élevés, avec peu de profit pour la chose publique, à des situations inespérées [2]. Ils formèrent sans contredit, avec les acquéreurs de biens confisqués et les officiers de la nouvelle armée, la classe la plus

[1] Une monographie récemment publiée touchant le régime du maximum de la Terreur, a mis en évidence un exemple de cette influence malfaisante; les rapports adressés au Comité de salut public par le chef du bureau des subsistances, ont été la cause déterminante des mesures insensées adoptées par la Convention. (Rapport, déjà cité, sur les commerces du blé, de la farine et du pain, p. 142.)

[2] Le ministre de l'intérieur du parti de la Gironde, Roland de la Platière, était un ancien inspecteur des manufactures, c'est-à-dire agent de l'une des branches les plus abusives de la centralisation de l'ancien régime.

favorisée par les changements qui venaient de se produire.

C'est ainsi que se constitua définitivement la bureaucratie, héritière directe des hauts fonctionnaires de l'ancien régime, celle des institutions révolutionnaires qui a exercé l'influence la plus réelle sur les destinées de notre pays.

Depuis la révolution, ce pouvoir ne cesse de grandir, grâce à deux avantages qu'il possède seul et qui manquent de plus en plus, chez nous, aux autres pouvoirs sociaux. En premier lieu, il n'excite point l'envie; car en gouvernant l'État avec plus d'autorité que n'en avait l'ancienne administration, ils rejettent plus complétement que ne le faisait cette dernière sur le souverain, ses ministres et ses dignitaires, les honneurs, la responsabilité et les périls du pouvoir. En second lieu, il forme, au milieu de l'instabilité générale des hommes et des choses, la seule institution permanente de notre société : en devenant plus réguliers, nos gouvernements, en effet, ne sont pas devenus plus stables, et, d'un autre côté, le Partage forcé a détruit toute continuité dans les éléments essentiels de la vie privée, dans la possession du sol, dans l'exercice des professions et dans l'organisation même de la famille. Il a toujours été dans la nature des choses que le seul pouvoir stable devînt le pouvoir dominant; et lorsque sans s'arrêter aux apparences, on va au fond des choses, on aperçoit bientôt que telle est la situation conquise par la bureaucratie. Tandis que le corps social est incessamment désolé par les révolutions et tiraillé en tous sens par des systèmes contradictoires, les bureaux jouissent avec quiétude de leurs conquêtes et procèdent sans cesse, suivant un plan qui leur est propre, à des envahissements nouveaux.

La bureaucratie s'est développée chez plusieurs autres grands États du Continent, en partie par des influences analogues, en partie par la propension en vertu de laquelle les peuples ont souvent cherché en France, depuis le XVIIe siècle, les exemples qu'ils recevaient antérieurement de l'Italie et de l'Espagne. Elle y a même pris des développements et des allures pernicieuses qui, Dieu merci, restent encore inconnus chez nous. Grâce à l'esprit de sociabilité que l'antagonisme des partis et les révolutions n'ont pu complétement détruire,

notre bureaucratie ne forme point encore, ce qu'elle est ailleurs, une caste dans la nation. Elle est donc moins portée à abuser d'un pouvoir mal constitué. Mais tout vice social doit, à la longue, produire ses conséquences, et il est temps de porter notre attention sur celles qui nous menacent. Je vais donc décrire la bureaucratie d'après les caractères qu'elle présente dans quelques pays étrangers, espérant que la vue des écueils contre lesquels d'autres nations échouent, nous éloignera de la voie qui y conduit.

Les agents de la bureaucratie restent étrangers aux passions qui agitent l'Occident, et ils n'ont point à souffrir des désordres et des révolutions qui en sont la conséquence. Sous tous les régimes, ils ont le même moyen de succès : ils doivent plaire au chef, dans lequel s'absorbe leur personnalité et dont le bon vouloir décidera de leur avenir. Quel que soit l'homme chargé de conduire, selon le système du jour, leur groupe administratif, ils veulent se rendre indispensables à force de zèle et de souplesse; ils adaptent, avec une inépuisable fécondité de moyens, l'appareil de la centralisation à ses aspirations et à ses convenances [1].

Tout en compromettant, comme je l'indiquerai plus loin, les pouvoirs souverains, les bureaucrates savent accréditer l'opinion qu'ils en sont les plus fermes appuis. Comme tous les hommes, d'ailleurs, ils sont ingénieux à épargner leur peine (45); capables de tous les efforts sous un chef laborieux et perspicace, ils se dédommagent sous un successeur indolent et inexpérimenté. Entraînés momentanément hors de leur voie propre par l'instabilité des hommes et des systèmes, ils réagissent au moment opportun, d'abord pour retrouver leur quiétude, puis pour étendre leur pouvoir en compliquant le mécanisme administratif. Ils dirigent, en effet, sans partage et même sans contrôle, une branche d'activité sociale, dès qu'ils ont réussi à en multiplier les rouages au point que le chef responsable n'en puisse plus embrasser les détails.

[1] Ces propensions ont été fort développées chez Colbert, l'un des fondateurs du système; elles sont indiquées par M. Pierre Clément, sans aucune pensée de dénigrement (*Lettres de Colbert*, t. Ier, introduction); elles apparaissent encore mieux dans les lettres elles-mêmes.

Leur grand art est de persuader à un chef confiant qu'en créant de nouveaux bureaux, il travaillera au bien public et accroîtra sa propre importance; et on ne saurait trop remarquer que ces conquêtes coïncident habituellement avec les secousses politiques qui renouvellent le personnel dirigeant. Dans quelques États, au surplus, la bureaucratie impose déjà ses doctrines et ses opinions même aux époques où règne la paix publique, et j'ai souvent entendu des hommes d'État responsables devant le Souverain et la nation, se déclarer impuissants à accomplir, devant la résistance des bureaux, les réformes les mieux justifiées. Le chemin ainsi parcouru depuis deux siècles dépasse tout ce que peuvent soupçonner les personnes étrangères aux mœurs administratives : telle affaire qui, à l'origine du système, eût été traitée par le premier ministre lui-même; qui, plus tard, à mesure que le régime se compliquait, eût été confiée à un directeur général, à un directeur, à un chef de division, à un chef de bureau, est désormais seulement connue dans ses détails d'un sous-chef [1] que les solliciteurs bien avisés savent trouver dans les immenses casernes bureaucratiques des capitales du Continent. C'est ce dernier qui, dans l'état actuel de l'institution, rédige seul une multitude de décisions que le ministre le plus laborieux doit souvent signer sans les lire. Telle branche d'administration qui n'occupait, il y a un demi-siècle, qu'un simple commis, est successivement devenue un bureau, une division, une direction.

Le trait qui accuse le mieux le pouvoir envahissant de la bureaucratie est le succès avec lequel elle s'est adaptée à toutes les formes de la souveraineté, aux monarchies absolues, comme aux républiques et aux gouvernements parlementaires, et il est digne de remarque que ces derniers ne sont pas ceux où elle a fait le moins de progrès. Dans tous les régimes, comme je l'ai dit, la bureaucratie étend son empire en compliquant les affaires. Quant aux moyens employés, ils sont trop variés pour être exposés méthodiquement dans cette étude. Les plus efficaces se tirent des arrêtés,

[1] Ces divers grades, avec des noms analogues, se retrouvent dans presque toutes les hiérarchies bureaucratiques du Continent.

règlements ou circulaires à l'aide desquels, nonobstant le contrôle des autorités compétentes, les bureaux envahissent à la longue le domaine des lois et des coutumes, ou en modifient l'esprit. Et lorsqu'on étudie à fond certaines branches d'administration, on reconnaît que l'intention du législateur s'est trouvée à la longue faussée par ce travail persévérant et en quelque sorte souterrain.

Ces envahissements de la bureaucratie s'accomplissent surtout à la faveur de la théorie gouvernementale qui conseille de simplifier, outre mesure, les lois, en laissant en principe au pouvoir exécutif, et en fait aux bureaux, le soin de les compléter. Pour se préparer, sous ce rapport, aux réformes vraiment utiles, à celles qui améliorent sans désorganiser, les gouvernements du Continent devraient d'abord se rendre compte de ces empiétements des bureaux en comparant le texte des lois à ceux des règlements et des circulaires. Ils devraient aussi prendre exemple sur les peuples qui ont le mieux évité ces embûches de la bureaucratie : à ce sujet, j'ai souvent admiré la pratique des Hollandais et des Anglais qui s'accordent à penser que la véritable qualité des lois n'est pas d'être simples, mais de protéger les citoyens contre les abus d'autorité.

Les caractères généraux de la bureaucratie, procédant du même principe et des mêmes dispositions du cœur humain, sont partout à peu près les mêmes; mais les conséquences varient beaucoup d'une contrée à l'autre. Le mal devient très-pernicieux dans les constitutions vicieuses ou arriérées qui adoptent ce régime, dans celles surtout où le pouvoir absolu du souverain se fonde sur la coutume et les mœurs. En signalant les principaux désordres que la bureaucratie introduit dans la vie privée et dans la vie publique, j'omettrai ces traits extrêmes qui n'auraient pour nous qu'un intérêt de curiosité.

La bureaucratie, en prenant racine dans les sociétés de l'Occident qui ont conservé plusieurs procédés de gouvernement de l'ancien régime, en exagère presque toujours les inconvénients. Elle réagit d'une manière fâcheuse sur la vie privée, alors même qu'elle se propose sincèrement l'intérêt.

public comme but de ses efforts. Quelle que soit la capacité des agents, le public est toujours moins bien servi dans ce régime qu'il ne l'est dans ceux où il fait lui-même ses propres affaires, et il est facile d'en apercevoir la raison.

L'un des plus puissants mobiles de l'humanité, l'intérêt personnel, est constamment mis en jeu dans les entreprises individuelles : stimulé et ennobli par les préoccupations qui se rattachent au bien-être des femmes et des enfants, il développe au plus haut degré chez les chefs de famille l'énergie et l'esprit d'initiative. Ces vertus sommeillent, au contraire, chez les fonctionnaires chargés d'agir pour le public. Les considérations déjà présentées à ce sujet, pour montrer l'une des faiblesses du principe des communautés privées (45) et les défauts de leurs gérants, s'appliquent, avec un caractère plus marqué d'évidence, aux agents de la bureaucratie. A ce premier point de vue, on s'explique déjà que l'activité individuelle et l'aptitude aux grandes entreprises se restreignent en proportion du développement donné à ce régime.

On déplacerait la question si l'on objectait que l'État peut stimuler le zèle de ces agents par l'appel au sentiment de l'honneur. Ce mobile est sans doute la principale force des Européens; mais il ne peut guère agir que dans les institutions sociales où règnent la personnalité et la responsabilité, que l'on refuse systématiquement aux agents de la bureaucratie. Il ne saurait s'appliquer d'ailleurs aux cas nombreux où la bureaucratie, se combinant avec l'excès de la centralisation, envahit le domaine de l'activité individuelle. L'honneur ne peut être mis en jeu que dans les services nobles, c'est-à-dire dans les branches d'activité qui, appartenant essentiellement au domaine de l'État, impliquent un dévouement à l'intérêt public : on réussirait rarement, au contraire, à tirer parti du même sentiment pour des services d'ordre privé. Le soldat sacrifie sans hésiter sa vie pour défendre le poste qui lui est confié : il ne serait qu'un employé négligent, peut-être infidèle, si l'État lui confiait la gestion du moindre négoce.

Un second mobile non moins puissant est celui qui porte chaque travailleur à épargner sa peine. Ce sentiment est très-fécond dans le cercle de l'activité individuelle, parce qu'il est

contre-balancé par l'intérêt de la famille qui excite à obtenir le maximum de production. Le père hésite souvent, par dévouement pour les siens, à prendre un repos nécessaire, et il se préoccupe sans cesse de tirer de son travail l'emploi le plus fructueux, en recourant aux meilleures méthodes. C'est grâce à cette double propension que les Européens sont devenus si énergiques et si laborieux et que les procédés de l'agriculture et de l'industrie manufacturière ont acquis tant de perfection. Dans le domaine de la bureaucratie, encore plus que dans celui des communautés (45), le sentiment qui porte chacun à épargner sa peine devient franchement stérile et égoïste : alors, en effet, l'indolence et l'amour du repos tournent à la satisfaction personnelle de celui qui manque à ses devoirs, tandis que le dommage qui en résulte retombe exclusivement sur le public. Il suffit d'avoir fait exécuter un travail en régie par des journaliers non intéressés au résultat, pour comprendre combien l'État fait fausse route quand il se charge de services qui pourraient être à la rigueur confiés à l'intérêt privé. Une bureaucratie qui, pour augmenter son importance, envahit ainsi le domaine des particuliers, place même l'État dans une situation inférieure à celle d'une régie privée, car, en présence de travailleurs intéressés à épargner leur peine, elle crée des régisseurs peu intéressés à surveiller.

Quant à la situation des particuliers dans le domaine non envahi par l'État, elle se trouve singulièrement gênée par cette intervention inopportune. Un particulier, ayant à pourvoir aux besoins de la vie, à remplir ses devoirs de famille et à vaquer au soin de ses affaires, devant par ces motifs entretenir avec les hommes de fréquents rapports, se trouve dans des situations fort différentes selon qu'il s'adresse à des personnes privées ou à des fonctionnaires publics. Dans le premier cas, il peut compter sur un bon accueil, car tout homme ainsi recherché à titre privé trouve un avantage immédiat dans la visite de ses clients, et il est obligé de les satisfaire sous peine de les voir se porter chez quelque concurrent. Il en est tout autrement dans le second cas. En principe, un fonctionnaire devrait, sans doute, ménager aux administrés

un accueil meilleur encore : jouissant d'un sort heureux, exempt des soucis qu'entraînent les affaires privées, il devrait être le serviteur reconnaissant du public qui lui assure la considération et le bien-être, et quelques fonctionnaires imbus des sentiments du devoir envisagent ainsi leur situation. Mais il n'en est point ainsi, en général, pour les agents de la bureaucratie européenne. Ceux-ci, intervertissant les rôles, se persuadent aisément que le public obligé de les rechercher leur doit obéissance et respect : ils ne lui permettent pas d'être pressé ou exigeant, et ils se plaisent, pour peu qu'il insiste, à lui faire sentir sa dépendance. Ces dispositions s'aggravent et prennent un caractère à la fois ridicule et odieux lorsqu'on descend aux derniers degrés de la hiérarchie administrative; elles deviennent intolérables à ces niveaux inférieurs où l'esprit de tyrannie n'a plus pour contre-poids les habitudes d'une éducation libérale.

Mes lecteurs, ceux bien entendu qui n'occupent pas les hautes situations qui commandent les égards, auront vraisemblablement gardé le souvenir de pareils faits. Quant à moi, ayant observé à plusieurs reprises les administrations publiques de l'Europe et spécialement les agents avec lesquels le public est particulièrement en contact, j'ai eu mille occasions de connaître, surtout dans les contrées où la parole est moins libre que chez nous, les formes variées que prennent, chez les petits fonctionnaires d'une centralisation exagérée, la paresse, la morgue ou l'avidité. J'ai en même temps constaté qu'un administré, ami de son repos, ne doit jamais songer à faire résistance, et que le meilleur parti à prendre est toujours de supporter avec une apparence de satisfaction cette tyrannie de bas étage.

Ayant eu à endurer ces maux, j'ai voulu les épargner aux autres lorsque des intérêts publics m'ont été confiés, et tel est le sentiment qui m'a le plus préoccupé dans une circonstance où j'ai eu à servir un public nombreux avec le concours d'un millier de fonctionnaires ou d'agents. Bien que toutes les précautions imaginables eussent été prises, bien qu'un personnel choisi eût pour mission d'aller au-devant des plaintes du public et de faire justice immédiate, j'ai constaté

jusqu'au dernier jour de notre entreprise temporaire[1] la tyrannie de certains agents et la résignation rancunière du public : suivant le principe dont j'ai signalé ci-dessus la sagesse, celui-ci aimait mieux subir l'oppression des agents que d'employer son temps à les faire réprimander. Cette double propension des fonctionnaires et du public est une des circonstances qui condamnent le plus la bureaucratie.

Je conviens que dans une administration permanente, recrutée à loisir, des chefs intelligents peuvent mieux conjurer le mal : en France spécialement, plusieurs administrations se distinguent honorablement sous ce rapport et contrastent par leur probité avec la vénalité propre à d'autres pays. L'instabilité même de nos gouvernements, dans un milieu social que l'ancien régime avait profondément pénétré du sentiment de l'honneur, a pu souvent imprimer à la bureaucratie une excitation salutaire. Je ne pense pas cependant qu'on puisse jamais fonder un ordre de choses satisfaisant, chez une caste essentiellement irresponsable, sur l'ancien point d'honneur qui dérivait du sentiment de la responsabilité personnelle, inculqué dès l'enfance à chaque membre de la noblesse, non plus que sur les efforts de zèle et de sollicitude propres aux pouvoirs nouveaux.

La mobilité du pouvoir a une multitude d'inconvénients qui balancent cet avantage. A cette ferveur, au reste, succèdent bientôt la paresse et la routine; momentanément comprimées, les propensions, tenant à la nature même des hommes et des situations, reprennent peu à peu leur essor. Empressés envers les chefs, les agents inférieurs cèdent volontiers dans leurs rapports avec les administrés à leur besoin de quiétude. Le public, de son côté, ne pouvant revendiquer son droit devant un juge indépendant de la bureaucratie, ne cherche guère que dans la faveur ou le privilége le moyen de lever l'obstacle qui lui est opposé, ou bien il ronge impatiemment son frein à chaque nouvelle épreuve.

Plus la bureaucratie envahit le domaine de l'activité indi-

[1] L'Exposition universelle de Paris, en 1855.

viduelle et plus ces causes d'irritation se multiplient. Ainsi naît dans les cœurs une sourde irritation contre l'ordre établi; ainsi aux époques critiques, préludes de nos agitations politiques, voit-on des hommes calmes et étrangers à toute ambition personnelle donner à leur insu un certain concours à l'esprit de révolution. Si donc notre bureaucratie a souvent amorti l'effet de nos crises politiques et sociales en assurant le prompt établissement d'une nouvelle autorité, elle contribue singulièrement à accroître l'instabilité dont nous souffrons. Cette considération doit être méditée par ceux qui, frappés des vices de cette instabilité, pourraient se flatter de trouver un point d'appui dans l'ornière où nous restons.

Ces abus de la bureaucratie qui sont pour le public pris en masse une source permanente d'oppression et de malaise ne pèsent pas moins lourdement sur chaque citoyen considéré comme chef de famille. La plus vive préoccupation d'un père est d'élever honorablement ses enfants et de les établir dans des situations où ils puissent subvenir à leurs propres besoins en soutenant à leur tour une nouvelle génération, et si cela est nécessaire, les parents devenus vieux ou infirmes. C'est un des plus respectables mobiles de l'activité humaine, et toute constitution sociale doit lui assurer une légitime satisfaction. Or, si l'on compare le régime actuel avec l'ordre de choses qui régnait au milieu du XVII[e] siècle et qui s'est maintenu exceptionnellement jusqu'aux premières années du siècle présent, on aperçoit bientôt que, sous ce rapport, la situation des chefs de famille a empiré à mesure que se développait la bureaucratie.

En effet, lorsque les professions privées étaient l'unique moyen d'activité sociale, l'éducation de la jeunesse avait pour base principale l'apprentissage donné par la famille même, avec le concours des parents et des alliés. L'instruction préparatoire, organisée en faveur du premier âge, restait sous le contrôle des parents et était par conséquent appropriée aux habitudes de la localité et aux convenances de la profession. Les idées générales auxquelles les hommes distingués s'élevaient aussi sûrement qu'aujourd'hui, pénétraient dans les esprits, avec le concours d'universités libres, par les tra-

ditions de famille, par l'impulsion juste et salutaire que donnent, au milieu des affaires, la méditation et le contact d'une civilisation intelligente. Même dans les carrières de la médecine et du droit, où depuis longtemps un corps de doctrines avait été rassemblé, la partie la plus solide de l'apprentissage se donnait dans la maison et en quelque sorte dans la famille du praticien. Les parents restaient dans une juste mesure les arbitres de la destinée des enfants : ils pouvaient du moins suppléer par une intelligente direction, par leurs conseils, et au besoin par leur autorité, à l'insuffisance des aptitudes, des caractères et des vocations. L'ascendant des pères était fermement établi sur la supériorité que donne une longue pratique de la profession et des rapports sociaux qui s'y rattachent. D'un autre côté, associés de bonne heure aux travaux de la famille, les enfants ne tardaient pas à l'indemniser des charges imposées par le premier âge. Cette organisation assurait donc aux familles souches (30) une vie agréable et facile; les mœurs portaient à la fécondité; la considération accordée à chaque maison et souvent même l'aisance dont elle jouissait étaient habituellement en proportion du nombre des enfants.

La multiplication exagérée des fonctions publiques, en se combinant avec la destruction des professions de famille opérée par le Partage forcé (20), a profondément modifié cet état de choses. Ne pouvant plus transmettre à leurs enfants le métier qu'ils ont eux-mêmes exercé, les pères jettent naturellement leurs regards sur ces fonctions qui se comptent par milliers et se trouvent à la convenance de toutes les ambitions et de tous les appétits. Ces situations d'ailleurs sont aujourd'hui la principale source d'influence, et, seules depuis trois quarts de siècle, elles donnent de la stabilité aux existences dans une société périodiquement désolée par les révolutions. Les mœurs se conforment peu à peu à cette propension imposée aux familles par la force des choses et contribuent même à l'exagérer. Un jeune homme semble constater lui-même son infériorité en restant dans la profession paternelle; et si, conformément aux déplorables habitudes qui président chez nous à la conclusion des mariages (26),

il prétend relever sa fortune par une alliance, il met en quelque sorte toutes les chances contre lui en préférant cette profession à une fonction publique. A cet égard, comme sous beaucoup d'autres rapports, l'opinion des Français de notre temps offre un contraste complet avec celle des Anglais[1]. Ne pouvant plus créer eux-mêmes la carrière de leurs enfants dans le cercle de la famille et de la parenté, les pères prévoyants doivent donc chercher appui auprès de ceux qui disposent de ces situations si enviées.

[1] En toutes circonstances on se plait, en Angleterre, à proclamer que les fonctionnaires salariés par le trésor public doivent être placés dans la hiérarchie sociale au-dessous des personnes privées ayant une situation indépendante. Ainsi, le chancelier de l'Échiquier présentant à la Chambre des communes l'exposé des motifs du budget de 1860-1861, et traitant des cinq catégories de personnes qui payent l'impôt sur le revenu (*income-tax*), s'est exprimé dans les termes suivants, en se mettant évidemment au point de vue de ses auditeurs : « La 5e catégorie représente le revenu de la classe » à laquelle j'appartiens moi-même, celle des fonctionnaires, des ministres » et des autres personnes salariées par le trésor public. Je ne regarde pas » l'augmentation des appointements de ces messieurs comme un accroisse- » ment matériel de la richesse du pays (rire général). Je pense que l'augmen- » tation de l'effectif de cette très-respectable compagnie de *gentlemen* » salariés, doit avoir été vue avec joie par ceux qui s'intéressent à cette » classe (on rit); mais ce sont principalement les catégories 1 à 3 qui mé- » ritent de fixer notre attention. » (*Moniteur* du 19 février 1860, p. 202.)

Je doute qu'un ministre français se soit jamais livré, dans ce genre, à quelque innocente critique, et surtout qu'il se soit hasardé à y comprendre ses bureaux.

En France, les ministres se sont toujours opposés aux rares tentatives faites par le pouvoir parlementaire pour restreindre l'essor des fonctions publiques; et, en pareil cas, ils ont toujours rempli le rôle d'avocats de leurs bureaux. En Angleterre, les ministres prennent habituellement l'attitude opposée : ils sont même fort heureux de trouver dans le Parlement le concours dont ils ont besoin pour établir l'équilibre de leur budget. Ainsi, dans le même discours dont je viens de citer un passage, M. Gladstone, faisant allusion à l'initiative prise par le député de Birmingham au sujet de la réduction des services civils, a dit : « Les divers services civils exige- » ront 8,125,000f de moins que l'année dernière, et si la commission que » la Chambre semble résolue de nommer peut commencer prochainement » ses travaux, et les poursuivre avec assez d'énergie et de bonheur pour » nous permettre de faire de nouvelles économies, je puis déclarer à l'au- » teur de la motion, à l'honorable député de Birmingham, que le gouver- » nement de la Reine n'y verra aucun inconvénient. »

Aucune circonstance n'agit plus efficacement pour abaisser l'ancien caractère de la nation des Francs. Ceux qui voudraient la relever dans l'estime des autres peuples éprouvent une sorte d'humiliation en voyant tous nos gouvernants, débordés par cet entraînement désordonné vers les fonctions publiques, également impuissants à réprimer ou à satisfaire cette forme nouvelle de mendicité. Ce régime ne donne pas lieu seulement aux difficultés de la sollicitation; il impose aux parents des charges qui deviennent intolérables pour peu que leurs enfants se multiplient : il n'enlève pas seulement aux familles prudentes leur indépendance et leur dignité, il les condamne à une stérilité systématique (26).

Ces charges, qui pèsent de plus en plus sur les familles à mesure que se développe le goût des fonctions publiques, sont commandées surtout par le système compliqué d'instruction imposé aux candidats. Quelque satisfaction qu'ils aient pu éprouver à dominer une nation de solliciteurs, nos gouvernements successifs ont été cependant accablés de tant d'importunité : ils ont donc restreint eux-mêmes leur pouvoir discrétionnaire, en opposant à ce torrent de prétentions la digue des programmes, des diplômes, des baccalauréats et des examens. Les pères de famille enrichis par les professions usuelles, ayant pris l'habitude de les quitter de bonne heure (30), et se trouvant incapables de préparer leurs enfants aux fonctions publiques ou aux professions libérales vers lesquelles les pousse le courant de l'opinion, sont heureux de se décharger de ce soin sur les quatre facultés et sur une foule d'établissements organisés par l'État ou par l'industrie privée. C'est sous cette double propension de l'État et des particuliers que se multiplient ces écoles dites professionnelles (42), où se prolonge trop longtemps, au dommage de la plupart des intéressés, l'instruction théorique de la jeunesse, loin des bienfaisantes influences de la famille et des travaux sérieux de la profession.

C'est également dans ces conditions que s'organise de plus en plus chez nous le classement par voie d'examen, l'un des systèmes sociaux dont on ne saurait trop redouter l'exagération. Ce régime favori de la bureaucratie, a, en effet, trois

inconvénients principaux : il épuise en efforts pénibles, dans de longues préparations à des luttes stériles, des aptitudes qui seraient plus utilement dirigées vers des travaux utiles à la famille et à la société; il exclut des professions soumises aux formalités de l'examen, les capacités qui se révèlent spontanément par la pratique de la vie; enfin, il soumet les individus et les familles à l'autorité sans contrôle d'examinateurs qu'on ne peut plus convenablement choisir, dès qu'on les multiplie au delà de certaines limites. Ceux de ces fonctionnaires qui ne sont point pénétrés des sentiments du devoir faussent par leur improbité un principe qui aurait pu recevoir utilement quelques applications restreintes; ils cèdent, en classant les candidats, à de hautes influences qui veulent assurer à leurs enfants, à leurs proches et à leurs clients, les fonctions publiques, et la société s'achemine ainsi peu à peu vers la corruption des anciennes castes gouvernementales.

La bureaucratie, avec les développements excessifs qu'elle a reçus dans quelques pays étrangers, n'a pas seulement pour résultat de blesser les intérêts; elle se montre plus funeste encore en abaissant les âmes et les intelligences; et le lecteur a déjà pu remarquer, dans les faits que je viens de signaler, plusieurs symptômes de cet abaissement. En soumettant les citoyens à des fonctionnaires irresponsables, elle propage sans cesse deux sentiments qui dégradent également le caractère d'une nation, le désir des révolutions et la résignation momentanée devant l'oppression et l'injustice. Elle fait descendre à la condition de solliciteurs obséquieux les classes supérieures de la société qui, dans toute bonne constitution, ont pour mission spéciale de cultiver les vertus dérivant de l'indépendance individuelle.

Même en France, où le mal est encore moins développé qu'ailleurs, les classes supérieures se trouvent, sous ce rapport, singulièrement déchues chez nous depuis l'époque de Montaigne [1]. Ce régime pervertit les esprits en ce qui concerne

[1] « A la vérité, nos loix sont libres assez; et le poids de la souveraineté » ne touche un gentilhomme français à peine deux fois en sa vie... Car qui » se veult tapir en son foyer et sçait conduire sa maison sans querelle et » sans procez, il est aussi libre que le duc de Venise. » (MONTAIGNE,

les principes fondamentaux de l'activité sociale, en les habituant à croire que l'État a qualité pour se charger de toutes les fonctions qui, chez les peuples libres et prospères, appartiennent exclusivement aux individus et aux familles. Il a fait ainsi éclore en 1848 les doctrines dites socialistes, à la stupéfaction des citoyens les plus expérimentés, qui n'ont pu d'abord se rendre compte d'une telle aberration (8). Le doute n'est plus possible aujourd'hui : les faits prouvent que le fléau du socialisme n'a nullement atteint les peuples libres, et qu'il a sévi chez les autres exactement en proportion des exagérations de la vie publique.

Enfin, la bureaucratie détermine dans toutes les facultés du corps social le même genre d'affaiblissement qu'on produirait sur une race d'hommes en soumettant dès l'âge le plus tendre les individus à une discipline qui ne leur permettrait ni d'agir, ni de penser. Elle maintient, en effet, les peuples dans une véritable enfance, et les rend incapables de ces viriles initiatives qui distinguent les peuples libres. C'est ainsi, par exemple, qu'en habituant les Français à compter exclusivement sur l'autorité pour le maintien de la paix publique, elle les expose, aux époques où cette autorité devient défaillante, à subir des révolutions accomplies par une faible

Essais, I, XLII.) — Ici, il ne faudrait pas objecter que cette liberté du XVI[e] siècle était un privilége pour la noblesse; car les bourgeois, en vertu de leurs coutumes traditionnelles, jouissaient, dans leur ville, de toute l'indépendance compatible avec le régime des communes urbaines (65). Au surplus, si l'on prétendait prouver que la liberté manquait alors à la majeure partie de la nation, je répondrais que le problème social était au moins parfaitement posé, puisqu'il n'y avait plus qu'à étendre à toutes les classes la liberté déjà acquise à quelques-unes. C'est ce qu'a fait sans relâche l'Angleterre, dont l'état social offrait alors avec celui de la France de grandes analogies; c'est ce qu'elle continue à faire avec une infatigable persévérance en réformant les derniers vestiges de l'organisation féodale, à l'aide de commissions chargées de détruire ou de transformer les servitudes, les redevances perpétuelles et les dîmes [*Enclosure, copyhold and tithe commissionners* (60)]. C'est précisément le contre-pied de ce qu'ont fait pendant le même temps, avec une déplorable unanimité, les derniers souverains de l'ancien régime, la Révolution et les gouvernements postérieurs qui ont étendu, avec égalité il est vrai, à toutes les classes, l'oppression des fonctionnaires et des bureaux.

minorité. Il ne faudrait pas croire que les citoyens se créent des emplois fructueux en remplacement de ceux que la bureaucratie envahit. Quelle que soit la fécondité de son esprit, l'homme ne saurait développer son activité en dehors des limites fixées par son organisation et par la nature des choses. En supprimant à son profit une fonction individuelle la bureaucratie affaiblit la société, comme la paralysie le corps humain en rendant un membre inutile.

En restreignant ainsi la liberté d'action, la bureaucratie prive les citoyens des satisfactions morales qu'ils apprécient le plus, alors même qu'elle réussit dans l'une de ses prétentions habituelles, celle d'exercer mieux qu'eux les services dont elle se charge. Pour comprendre ce que nous avons perdu depuis deux siècles, il faut se reporter par la pensée aux privations que nous imposerait la suppression de plusieurs droits qui nous restent, et au sujet desquels des prétextes d'intervention pourraient être aisément trouvés. On serait, par exemple, fondé à dire que les particuliers usent pour la plupart, avec peu de discernement, au point de vue du comfort et du goût, du droit qu'ils ont de construire à leur gré le foyer domestique, et peut-être l'autorité réclamera-t-elle un jour, à cet égard, une initiative plus générale et plus formelle que celle qui lui est déjà acquise dans les villes. Je ne sais si ce progrès de la bureaucratie améliorerait l'architecture nationale; mais j'affirme que les propriétaires, tant qu'ils ne seraient pas dressés à le subir, apprécieraient moins les chefs-d'œuvre officiels qui leur seraient imposés que les plus grossiers produits de leur propre initiative.

Tel est le sentiment qu'ont éprouvé nos pères lorsqu'on les a contraints, sous prétexte de perfection, de renoncer à la gestion traditionnelle de leurs affaires locales. Dans les pays libres, les citoyens trouvent d'indicibles satisfactions à gouverner en toute souveraineté les affaires de leur cité : leur administration quelque médiocre qu'elle soit les rend plus heureux que ne le ferait l'administration la plus parfaite des fonctionnaires modèles de la bureaucratie.

On ne saurait trop remarquer, à ce sujet, que le pouvoir d'agir et de créer, dans les branches d'activité naturellement

placées à leur portée, est pour les peuples civilisés une jouissance morale très-appréciée, parfaitement distincte des avantages matériels qui peuvent résulter de l'action et de la création. Et c'est peut-être en cela qu'ils contrastent le plus avec les peuples d'ordre inférieur qui ne créent rien, qui considèrent toute activité comme une peine, et qui ne s'y résignent momentanément qu'en vue d'un résultat urgent à obtenir. Cette éminente propension est particulièrement marquée, chez le type le plus normal de la civilisation, chez le propriétaire rural qui se prive journellement des fruits de son travail pour entreprendre des plantations et une multitude d'améliorations foncières qui ne profiteront qu'aux générations futures (34). La bureaucratie décourage cette propension bienfaisante; elle détruit sans relâche une force morale que ne saurait compenser aucun avantage matériel. On peut dire sans exagération que si, réalisant le vœu d'une école socialiste (45), elle envahissait par ses fonctionnaires la direction de l'activité agricole, elle contribuerait, plus que le despotisme personnel de souverains cruels et pervers, à ramener les peuples aux instincts de la barbarie !

En entrant plus avant dans le détail de la vie privée, on retrouverait presque partout la funeste influence de la bureaucratie : on l'aperçoit souvent, par exemple, dans les désordres sociaux qui se rattachent chez nous aux régimes de priviléges (48, 62). La bureaucratie, qui a pour prétexte l'intérêt général, et le privilége qui ne favorise que quelques intérêts privés, semblent, au premier aperçu, procéder de principes opposés : ils ont cependant une connexion intime et des caractères communs. Ils tendent également à créer des espèces de castes vivant plus ou moins aux dépens du public, et ils perpétuent ainsi une des plus mauvaises propensions de l'ancien régime en décadence. Établies dans un milieu social pénétré des traditions d'honneur, ces castes n'y ont point encore produit la corruption qui, depuis longtemps, est devenue endémique en Orient. Cependant beaucoup de symptômes prouvent qu'on ne pourra longtemps encore supprimer impunément, dans tant de branches d'activité sociale, les salutaires influences de la responsabilité personnelle et de la

libre concurrence, Les agents de la bureaucratie, incessamment préoccupés de soumettre le corps social à leur domination, ont pour les corps privilégiés une prédilection particulière et se montrent enclins à les substituer autant que possible aux citoyens indépendants. Les privilégiés, de leur côté, ont en toute occasion donné leur appui aux premiers pour repousser les réformes les plus justifiées par l'exemple des peuples libres et prospères. Cette alliance tacite et instinctive, spontanément établie par le rapprochement de deux principes malfaisants, jette le trouble dans la société : elle place les privilégiés dans un état permanent d'inquiétude; elle excite dans la masse du public d'ardentes convoitises qui ne peuvent être satisfaites, et elle froisse presque tous les intérêts. A tous ces titres, le régime de la bureaucratie et du privilége agite incessamment les esprits et les pousse aux révolutions.

Mais le principal danger de la bureaucratie est de favoriser l'envahissement indéfini de la vie privée par la vie publique, et de soumettre plus qu'il ne convient les provinces à la capitale. Elle fournit, en effet, des moyens illimités d'action à chaque gouvernant qui, poussant le désir du bien jusqu'à l'intolérance (62), veut, à tout prix, assurer aux hommes le bien-être que ceux-ci, dans son opinion, sont trop lents à conquérir. A chaque degré de la hiérarchie gouvernementale, elle permet à des hommes ardents d'accroître leur renommée en multipliant leurs collaborateurs anonymes; et, comme je l'ai expliqué ci-dessus, les bureaucrates prennent eux-mêmes, dans chaque groupe, l'initiative de cet accroissement d'attributions, quand ils se trouvent en présence de chefs indolents. C'est ainsi qu'en France depuis deux siècles, et surtout depuis la Révolution, chaque région du domaine public s'étend de proche en proche aux dépens de celle qui se trouve au-dessous : c'est ainsi notamment que la commune absorbe l'individu, le département la commune, l'État la nation entière !

Le Gouvernement de Napoléon III est, parmi ceux qui se succèdent depuis deux siècles, le premier qui ait aperçu quelques-uns des inconvénients que je viens de signaler; c'est

le premier aussi qui ait signalé l'urgence d'une réforme et qui ait commencé à l'accomplir.

Dès l'année 1852, l'Empereur s'est appliqué à rendre aux provinces une partie de l'autorité administrative concentrée à tort dans la capitale [1]; en 1863 il a exprimé de nouveau les mêmes intentions [2]; et tout récemment, dans une occasion solennelle, il a déclaré que le régime de liberté et d'initiative individuelle propre à l'Angleterre était le but qu'on devait avoir en vue en réformant notre Constitution [3]. Le prince Napoléon, dans le discours qu'il a prononcé à Limoges en 1858, a insisté sur les inconvénients qui naissent chez nous de l'absorption des forces individuelles par le gouvernement central [4]. M. le duc de Morny, président du Corps législatif, a plusieurs fois exprimé les mêmes opinions, notamment dans le discours qu'il a prononcé en 1858 devant le Conseil général du Puy-de-Dôme [5].

En procédant à l'exécution des réformes signalées par ces

[1] Décret du 30 mars 1852. On lit en tête de ce décret : « Considérant » que, depuis la chute de l'Empire, des abus et des exagérations de tout » genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, » en substituant à l'action prompte des autorités locales les lentes formalités de l'administration centrale, etc. »

[2] Lettre (déjà citée) du 24 juin 1863.

[3] Discours déjà cité (53), prononcé au palais du Louvre, le 25 janvier 1863.

[4] Après avoir félicité la ville de Limoges du bon exemple qu'elle donnait en menant à bonne fin, avec les ressources locales, une entreprise difficile et coûteuse, Son Altesse Impériale a dit : « Ce que nous devons craindre, » c'est l'absorption des forces individuelles par la puissance collective, » c'est la substitution du gouvernement au citoyen pour tous les actes de » la vie sociale, c'est l'affaiblissement de toute initiative personnelle sous » la tutelle d'une centralisation administrative exagérée. Je voudrais voir » les citoyens cessant de compter sur l'intervention et les faveurs de l'État, » mettre un légitime orgueil à se suffire à eux-mêmes et fonder sur leur » propre énergie le succès de leurs entreprises. J'ose dire que si, à notre » unité politique, source de notre puissance, nous savions joindre cette » force qui naît du concours spontané des individus et des associations » libres, notre patrie verrait s'accomplir les grandes destinées prévues par » les citoyens illustres de 1789. » (Discours du 13 juillet 1858.)

[5] Grâce à l'appareil législatif que nous a légué le passé, on ne peut pas remuer une pierre, creuser un puits, exploiter une mine, élever une usine,

hautes autorités, il faut distinguer la bureaucratie, mal absolu qu'il faut détruire, de la centralisation, bien relatif dont l'abus seul doit être réprimé.

Pour procéder sûrement à la destruction de la bureaucratie, il faut prendre exemple sur les peuples qui ont su s'en préserver. L'Angleterre a évité cet écueil en pratiquant le principe d'équité qui, dans la vie publique comme dans la vie privée, attribue à chacun l'honneur et la responsabilité de son travail personnel. Dans la constitution britannique (55 à 61), les autorités n'attirent point à elles, pour les absorber dans leur personnalité, toutes les branches d'activité placées dans leur dépendance; elles les subdivisent, au contraire, en services distincts et presque autonomes, dont les chefs sont en rapport direct avec les administrés. Ces unités se constituent à tous les degrés de la hiérarchie administrative, près d'un simple Vestry rural (55) comme près du Conseil privé du Souverain (60) : chacune d'elles est déterminée par la condition que le chef en dirige personnellement tous les détails, avec le concours de subalternes qui n'agissent ou n'écrivent que d'après ses instructions.

Chaque chef de service est excité à bien faire par le sentiment de la responsabilité personnelle; mais il est peu porté à étendre des attributions qu'il faudrait bientôt partager avec un collègue concurrent. Placé en contact continuel avec ses subordonnés, il tire parti de leurs aptitudes en conjurant l'effet de leurs défauts, et il en obtient, en résumé, tout le travail qu'ils peuvent donner.

L'autorité supérieure, de laquelle relèvent plusieurs services ainsi constitués, est dans une situation plus digne que si elle avait à diriger les mêmes hommes groupés en bureaux, privés de toute personnalité, inconnus des administrés, sans ascendant sur les subalternes. Au lieu de s'épuiser dans un labeur incessant et stérile, d'audiences et de signatures, elle dispose de longs loisirs pour contrôler efficacement les ser-

s'associer, et pour ainsi dire user et abuser de son bien, sans la permission ou le contrôle du pouvoir central; et de grands intérêts se trouvent souvent retardés ou sacrifiés dans les degrés inférieurs de l'échelle administrative. (*Moniteur* du 30 août 1858).

vices subordonnés, pour accomplir les réformes qu'elle juge nécessaires, ou pour conduire personnellement les affaires qu'elle se réserve. Elle n'est point portée à désirer un accroissement d'attributions qui créerait de nouveaux chefs de service, sans grandir réellement sa situation. Enfin, l'autorité supérieure ayant moins à agir qu'à contrôler, peut être, au grand avantage du public, confiée à des commissions ou à des conseils : c'est ainsi qu'en Angleterre, chaque branche naturelle de service étant énergiquement concentrée dans les mains d'un chef unique, responsable à la fois devant le public et ses supérieurs, l'autorité appartient : dans la Paroisse, au Vestry (55), dans l'Union au Board of guardians (56), dans le Comté aux Magistrates réunis en Quarter-session (57), dans les grandes villes aux conseils municipaux (58), dans l'État même, en grande partie, au Conseil privé (60)[1]. Jamais on n'y voit un secrétaire d'État absorber vingt services dans sa personnalité, et en assumer la direction devant le public, tout en subissant, en fait, les décisions d'une bureaucratie.

Cette supériorité du régime administratif des Anglais n'est pas due à ce que les dépositaires de l'autorité y seraient plus modérés que sur le Continent et moins disposés à envahir les attributions des chefs de service subordonnés. Comme je l'ai expliqué (61), cette sage réserve leur est commandée par le désir d'échapper à la responsabilité que l'action leur imposerait : dans un régime où les fonctionnaires répondent de tous leurs actes devant les tribunaux de droit commun, il arrive naturellement que chaque autorité, voulant toujours agir en parfaite connaissance de cause, restreint elle-même dans de justes limites le cercle de son action.

En l'absence d'une responsabilité réelle pesant sur les fonctionnaires, on n'arrivera jamais à un tel résultat. Chaque autorité voudra toujours se faire honneur devant le public du travail des chefs de service subordonnés; mais restant

[1] Cette organisation n'existe en France qu'à titre exceptionnel : elle a été appliquée, en dehors de la hiérarchie administrative, au service des expositions universelles, où un Commissaire général exerçait l'autorité sous le contrôle immédiat d'une Commission impériale, composée du Premier prince du sang et de hauts dignitaires de l'Empire.

incapable d'en diriger les détails, elle ne pourra imposer à la machine bureaucratique le zèle et l'activité. Et si, pour remédier au mal, le souverain et les pouvoirs publics veulent imposer par voie réglementaire une meilleure répartition de l'autorité et une plus prompte expédition des affaires, ils feront naître, contre la réforme, dans l'administration entière une coalition tacite, souvent fondée sur l'intérêt public.

La responsabilité devant les tribunaux de droit commun excitera, au contraire, chaque autorité à prendre sciemment, en ce qui la concerne, l'initiative de la vraie réforme. Seul, ce principe salutaire peut transformer la bureaucratie, en relevant la situation des fonctionnaires actuels.

64. — LE GOUVERNEMENT, GUIDÉ PAR L'ENQUÊTE, DOIT RÉPARTIR JUDICIEUSEMENT LA VIE PUBLIQUE ENTRE LA COMMUNE, LA PROVINCE ET L'ÉTAT.

Ainsi, pour acquérir le bien-être et la liberté vers lesquels tendent surtout de nos jours les vœux et les efforts des Européens, nous devons d'abord renoncer à l'intolérance et modifier le principe qui a créé la bureaucratie.

La forme d'intolérance que nous devons le plus redouter est celle que la Révolution a, pour ainsi dire, incarnée dans notre race, et qui, depuis 1791, porte nos partis politiques à imposer violemment à la nation la pratique de leurs doctrines. Cette tendance, quand elle reste à l'état latent, autorise les pouvoirs établis à se méfier de l'initiative individuelle; et, dès qu'elle atteint son but, elle porte les nouveaux pouvoirs, désireux de se maintenir malgré les partis hostiles, à restreindre encore plus la liberté.

Quant à la bureaucratie, en poussant la centralisation à l'excès, elle excite chez les citoyens la recherche des fonctions salariées; elle les habitue à vivre aux dépens de l'État au lieu de lui venir en aide; elle fait oublier le devoir qui leur commande de maintenir la paix publique et les lois, à ces époques malheureuses où la défaillance des pouvoirs publics encourage les entreprises des partis.

Tant que cet état de choses subsistera, tant que la nation

sera peu portée à respecter et à défendre la paix publique, nos gouvernements auront des motifs spécieux pour entraver l'initiative des individus et des localités. Ils seront enclins, comme l'est le gouvernement britannique en Irlande (59), à faire la police avec des hommes armés de fusils, plutôt que de la confier, comme en Angleterre et en Écosse, à des constables munis de simples baguettes; ils chargeront l'administration de prévenir le mal, plutôt que de laisser aux tribunaux le soin de le punir, conformément aux lois, quand il se sera librement produit.

Mais, d'un autre côté, les Français ne peuvent revenir à la tolérance qu'ils ont pratiquée plus qu'aucune autre grande nation au XVIIe siècle, qu'en discutant librement les intérêts sociaux (62); et ils ne peuvent acquérir le sentiment des devoirs de la vie publique que si la constitution leur permet d'abord de développer leurs aptitudes étouffées aujourd'hui par la bureaucratie (63) et par une centralisation exagérée.

La vraie mission de nos gouvernements est de faire sortir la France de ce cercle vicieux où semblent la placer le besoin d'étendre ses libertés et la nécessité de maintenir intacte la paix publique. Les échecs multipliés, que nous avons subis depuis 1791, ne doivent nullement nous décourager, et ne prouvent pas que nous soyons incapables d'atteindre le but auquel sont arrivés des peuples que nous avons autrefois devancés. Les révolutions, où quelques-uns voient un symptôme d'impuissance, ne témoignent point de cette irrémédiable légèreté dont les Gaulois auraient, dit-on, transmis à nos pères le germe indestructible. Pour écarter cette accusation banale, il suffit de remarquer que ceux-ci ont souffert pendant un siècle, avec une patience qu'on est en droit de leur reprocher, la corruption de l'ancien régime. Ces révolutions ont été assurément la conséquence d'erreurs profondes; mais elles sont sorties aussi du besoin de réagir contre les habitudes de dépendance imposées à notre race par ce régime corrupteur et oppressif. Beaucoup d'hommes de bien, en apercevant cette vérité, commencent à reprendre la confiance généreuse qui animait en 1789 la partie la plus intelligente de la nation; et, d'un autre côté, il semble que les

efforts qu'ils voudraient faire en commun ont aujourd'hui plus de chances de succès que tout ce qui a été précédemment tenté dans la même voie!

Les mécomptes réitérés de nos nombreuses révolutions ont donné aux moins clairvoyants, en ce qui concerne les conditions de succès du nouveau régime, des lumières que le régime antérieur n'avait pu développer, même chez les citoyens habiles qui se dévouèrent si infructueusement à la régénération de l'ordre social. Nos enfants, à la sortie des écoles, éviteraient aujourd'hui les écueils contre lesquels ces derniers ont tout d'abord échoué. L'Europe, animée à son tour des mêmes aspirations, ne songe plus à les entraver chez nous, ni à renouveler, dans ce but, la coalition de 1792. Elle reconnaît maintenant la faute qu'elle commit à cette époque; elle nous verrait même avec satisfaction renoncer définitivement aux dernières traditions des gouvernements d'ancien régime et fonder, dans toute sa pureté, le règne de la souveraineté nationale. Nos gouvernements pourront donc, à l'avenir, s'aider des bienfaisantes influences de la paix, et échapper aux difficultés qui ont pesé sur la Convention, sur le Directoire et sur le premier Empire. Le gouvernement actuel, ayant, dans la masse de la nation, un point d'appui qui manquait aux deux gouvernements des Bourbons, souffrira moins que ces derniers des tiraillements que provoque, de la part des partis hostiles, le droit d'user de la parole, de la presse et de l'association; il aura, au besoin, plus de force pour réprimer les attaques qui pourront être faites contre la loi par l'usage insidieux de la liberté.

Même sous ce rapport, les partis se montreront de moins en moins ardents à renouveler les entreprises qui ont fait obstacle à tous les gouvernements antérieurs. Les conditions de l'antagonisme social se sont, en effet de nos jours, profondément modifiées. Dans l'organisation vicieuse donnée chez nous à la propriété, à la famille, au travail, à l'association et aux autres éléments de la vie privée, les classes dirigeantes ne sont plus en situation de garantir aux autres une existence assurée : elles ne peuvent plus, comme dans le régime de la Fronde ou même de la Vendée, leur conserver une place au

foyer domestique après les avoir associées à leurs débats. L'effet certain des discordes civiles est désormais de tarir les moyens d'existence des classes populaires : celles-ci prennent donc en mépris des intérêts et des passions dont les inconvénients retombent principalement sur elles. Sentant le besoin de s'isoler au milieu de ces luttes d'influence, et commençant même à pratiquer l'antagonisme pour leur propre compte, elles s'habituent peu à peu à rêver une organisation chimérique en dehors du patronage (50) qu'elles devraient trouver auprès des propriétaires du sol et des chefs d'industrie; elles introduisent ainsi une nouvelle source d'agitation plus redoutable que celle qui émanait exclusivement des classes dirigeantes. Cette agitation, divisant, en effet, ce qui doit rester uni, ne peut aboutir, en cas de triomphe momentané, qu'à la ruine du corps social.

La libre émission de la pensée par la presse et la parole, pourra donner plus de retentissement aux faux systèmes qui sont aujourd'hui à l'état d'incubation lente dans certaines régions de la société; mais elle n'aura pas le pouvoir de convertir ces chimères en réalités. Loin de là, en les faisant mieux connaître, elle donnera les moyens de les réfuter avec l'autorité de l'expérience et de la raison. La liberté d'association concourra au même résultat, en permettant aux classes inférieures de constater la stérilité des organisations sociales fondées en dehors des rapports affectueux et permanents avec les patrons.

D'un autre côté, éclairées elles-mêmes par ces efforts et ces débats, les classes dirigeantes comprendront la nécessité de renoncer à des dissentiments d'importance secondaire, au moment où des entreprises conçues en dehors de leur influence mettent en péril leurs intérêts essentiels et l'ordre social tout entier. Des avertissements salutaires ont été déjà donnés en ce sens, en 1848 et en 1852, aux classes qui pourraient le plus abuser de la libre discussion : il est donc permis d'espérer que l'agitation même produite par la liberté ralliera successivement toutes les classes autour d'un gouvernement ayant le pouvoir de maintenir la paix publique et secondant, sans arrière-pensée, le principal vœu du pays.

Le plus sûr moyen que le gouvernement puisse employer, après tant de discordes, pour produire enfin cette unité de vœux et d'efforts, est de créer peu à peu un plan de réforme qui donne satisfaction aux vrais intérêts nationaux.

Les pouvoirs publics ne sauraient se flatter aujourd'hui de déduire un pareil plan, comme on l'a souvent fait dans l'antiquité, d'une notion supérieure de raison et de justice s'imposant à tous les citoyens. Les intérêts se sont tellement compliqués par le progrès de la civilisation, la direction de grandes entreprises privées a formé tant d'hommes capables de régler ces intérêts avec discernement, que le législateur le plus éminent ne pourrait désormais suffire seul à cette tâche.

Le Gouvernement ferait également fausse voie en continuant à employer, comme moyen d'information, le système des *commissions consultatives*, qui depuis deux siècles a propagé chez nous tant d'erreurs et autorisé tant de fausses mesures. Dans ce système, l'autorité supérieure, qui veut être éclairée sur l'opportunité d'une réforme, institue la commission, en choisit le personnel et pose les questions à résoudre; et il suffit presque d'indiquer le principe de l'institution pour en signaler les inconvénients.

L'autorité qui n'a point de parti pris sur la question mise à l'étude, est loin de connaître, dans la plupart des cas, toutes les personnes capables de l'éclairer, et presque toujours elle laisse en dehors de la commission les hommes les plus compétents. Ce moyen d'information est donc, même dans le cas le plus favorable, habituellement insuffisant. Il devient décidément dangereux quand l'autorité supérieure veut, de parti pris, discréditer ou faire prévaloir une innovation, ou quand elle cède à des suggestions intéressées. Assurément, les commissions consultatives ont quelquefois rendu de vrais services et mérité la reconnaissance du pays; mais elles ont été souvent un moyen d'oppression pour des autorités intolérantes; elles ont servi surtout à propager des idées préconçues et à justifier les envahissements de la bureaucratie. On ne saurait trop s'en méfier désormais.

Il ne faudrait pas attendre beaucoup d'informatious du

droit de pétition, qui est chaque année exercé en Angleterre par quinze mille personnes environ, et qui commence, grâce aux consciencieux travaux du Sénat, à prendre en France une véritable importance. L'exercice de ce droit fournit aux particuliers le moyen d'obtenir le redressement de certains griefs et en général d'attirer sur leurs idées et leurs intérêts l'attention des pouvoirs publics. A ce titre, il peut être considéré comme la soupape de sûreté des constitutions modernes; mais il suffit de consulter, en France et même en Angleterre, le texte de ces pétitions, pour apercevoir qu'elles offrent peu de lumières pour la réforme sociale.

Dans les pays où la constitution entrave l'émission de la pensée, on s'exagère généralement l'influence que la liberté de la presse et de la parole exerce sur la découverte des faits et des principes utiles à la réforme. Si la presse et la parole acquièrent une importance toujours croissante dans les civilisations supérieures, ce n'est pas parce qu'elles découvrent les vérités qui y amènent sans cesse de nouveaux progrès; c'est parce que les écrivains et les orateurs deviennent de plus en plus nécessaires pour propager des vérités mises pour la première fois en lumière par d'autres personnes spécialement vouées à l'observation et à la méditation. Chaque jour, en effet, les vérités formant le fonds de la civilisation deviennent plus nombreuses et plus complexes, tandis que les masses se trouvent moins disposées à y prêter attention.

Les peuples pasteurs qui se procurent leur subsistance avec le moindre effort de travail (51), sont les seuls où la population entière, accordant à la méditation beaucoup de temps, repousse les erreurs nuisibles et adopte les vérités utiles à son état de civilisation. Chez les agriculteurs, au contraire, les masses, livrées à un labeur opiniâtre, montrent, en général, une extrême répugnance pour tout autre travail. Les personnes qui ont étudié comparativement l'agriculture des diverses régions, savent qu'elle devient moins pastorale et impose plus de fatigue au cultivateur à mesure qu'elle se perfectionne : elles sont donc préparées à comprendre que le progrès de la civilisation tend, sous ce rap-

port, à abaisser le niveau intellectuel des classes laborieuses, quand les sociétés ne s'appliquent pas avec une sollicitude toute particulière à éviter cet écueil.

Ici se retrouve une de ces causes nombreuses qui, contrairement à une opinion trop répandue (48), tendent incessamment à accroître l'inégalité, entre des masses rebelles à tout effort d'intelligence non imposé par l'intérêt professionnel, et quelques penseurs trouvant dans l'accumulation de la richesse le moyen de consacrer tout leur temps à l'étude. Comme je l'ai expliqué ci-dessus (49), cet abaissement fait rétrograder les classes inférieures jusqu'à la barbarie lorsque la liberté s'emploie à multiplier les familles instables en rompant les liens de patronage èt en propageant le vice et l'imprévoyance.

Le vrai rôle de la presse est de conjurer cet abaissement en atténuant autant que possible cette inégalité des intelligences; et l'art de l'écrivain est de triompher, à force d'habileté, de l'inattention qui sera de plus en plus la propension caractéristique des personnes de toute condition, vouées sous l'aiguillon d'une concurrence acharnée à la pratique des arts usuels. L'orateur remplit sous ce rapport une fonction encore plus efficace : il commande plus sûrement l'attention de ceux qu'il veut instruire, d'abord parce qu'il leur épargne l'effort pénible de la lecture et surtout parce qu'il s'aide de l'attrait qu'un récit fait avec art offre à tous les hommes. Mais, d'un autre côté, l'art de persuader par la presse ou par la parole ne s'acquiert, en général, que par la pratique d'une longue vie : il est donc presque toujours incompatible avec la science, non moins difficile à acquérir, qui consiste à découvrir la vérité par la méditation et l'observation des faits.

Ces considérations sont justifiées par l'exemple des contrées où l'art de la presse et de la parole s'emploie avec le plus de succès à la réforme de la constitution sociale. Elles m'ont été souvent signalées, en Angleterre, par des hommes compétents : et j'y ai entendu un habile écrivain déclarer que son principal titre à l'estime publique était d'avoir attiré l'attention des hommes d'État sur un livre lentement conçu au

sein d'une université célèbre, et dont l'auteur applique maintenant les principes à une partie considérable de l'empire britannique. La presse et la parole rempliront ce rôle bienfaisant dans notre constitution sociale, quand le public, les connaissant mieux, ne s'exagérera plus leur mission, et surtout quand les écrivains et les orateurs, devenus tolérants, honoreront les hommes qui se dévouent, en dehors de toute coterie, à la recherche de la vérité.

Cependant, les vérités les plus utiles à la réforme sociale ne sont pas celles que découvrent les savants et que propage l'art de la presse ou de la parole. Les hommes d'État peuvent se procurer directement une multitude d'informations précieuses auprès de certains esprits observateurs et sagaces formés par la pratique des arts usuels, mais qui, absorbés par les devoirs professionnels, ne sont point propres à mettre la vérité en lumière, ou croient avoir intérêt à s'en réserver la connaissance exclusive. C'est en puisant à cette source que les Anglais ont créé peu à peu, depuis deux siècles, l'admirable régime d'enquêtes qui est devenu l'un des fondements de leur constitution.

En Angleterre, la coutume soumet chaque citoyen à l'obligation de se présenter, à l'époque qui lui est assignée, devant les commissions d'enquête établies par une autorité compétente, et de répondre, sous la foi du serment, à toutes les questions qui lui sont adressées. Elle autorise, en outre, les commissaires à infliger, dans les limites fixées par la loi, des amendes à ceux qui ne se rendent pas à cette sommation ou qui sont convaincus d'avoir dissimulé la vérité. Dans les enquêtes organisées par le Parlement, le nombre des commissaires est souvent supérieur à trente; on y représente largement toutes les opinions et toutes les doctrines; chaque membre peut exercer le contrôle le plus actif sur le choix des personnes invitées à comparaître et sur leurs dépositions; mais aucun d'eux n'est tenu à une assiduité constante; et, en fait, le travail s'exécute, avec la confiance entière de la commission, par l'intervention d'un petit nombre de membres. Les dépositions recueillies par des sténographes sont certifiées exactes par la commission, imprimées avec une table facilitant les

recherches, puis livrées au public à un prix modéré. Chaque enquête met en lumière une vérité, connue surtout d'une personne, dont la supériorité apparaît avec évidence quand on compare sa déclaration à celles des autres déposants, mais que les pouvoirs publics n'auraient pu découvrir par aucun autre moyen. Presque toutes les réformes accomplies depuis 1830 ont été votées avec des majorités considérables, ainsi formées par les dépositions de quelques hommes compétents.

Le même régime d'information a été quelquefois organisé en France, et il a toujours donné lieu, dans les réformes qui en ont été la suite, à la même unanimité. C'est ainsi que l'enquête sur la boulangerie parisienne[1], éclairée par la déposition d'un homme compétent[2], a complétement modifié la pratique suivie en cette matière depuis 60 ans, contrairement aux exemples fournis par toutes les autres nations.

Tous les hommes d'État qui ont pris part à de telles enquêtes déclareront qu'elles doivent à l'avenir être employées à l'exclusion des commissions consultatives; et qu'elles sont indispensables pour l'élaboration de toutes les réformes touchant par quelque point essentiel à la vie privée. Ce moyen d'information, en créant chez nos gouvernants des convictions fondées sur l'évidence, dissipera sans secousse les erreurs propagées sous l'influence de la bureaucratie.

Le gouvernement réunira ainsi sur la France et les pays étrangers une multitude de faits qui lui restent maintenant inconnus. Dans cette voie il sera moins exposé à donner dans l'erreur. S'il y tombe encore, il s'égarera avec l'opinion, et, sous ce rapport du moins, il se mettra à l'abri des inconvénients auxquels les gouvernements antérieurs se sont souvent exposés. En faisant intervenir de plus en plus les particuliers dans la conception et l'exécution du plan de réforme, il donnera des aliments utiles à l'activité du public, qui ne se contenterait plus désormais de ceux que lui offraient autre-

[1] Enquête, déjà citée, faite devant le conseil d'État; Paris, 1859, 1 vol. in-8°, Imprimerie impériale.

[2] Feu M. Pommier, rédacteur du journal intitulé : *L'Écho agricole.* Ce déposant m'a avoué plus tard que sa situation devant ses abonnés ne lui permettait pas de propager spontanément la vérité qu'il n'a pas cru pouvoir dissimuler devant le Conseil d'État.

fois la guerre et les satisfactions matérielles. Il se conciliera la reconnaissance de toutes les classes qui, sous l'influence des idées dominantes, éprouveront de grandes jouissances morales en voyant qu'elles deviennent de plus en plus les arbitres de leur destinée.

On peut maintenant apercevoir comment l'organisation de la vie publique sortira peu à peu des réformes dont j'ai déjà indiqué le principe.

Le point de départ de la réforme se trouvera : en premier lieu dans la propagation des habitudes de tolérance par la pratique de la libre discussion et dans l'établissement d'une administration publique fondée sur le principe de la responsabilité; en second lieu dans une série d'enquêtes méthodiques qui détermineront peu à peu les limites de la vie privée. Si, comme j'ai lieu de le croire, ces enquêtes officielles conduisaient aux mêmes résultats que j'ai déduits de mes propres recherches, on aurait à débarrasser peu à peu l'État des soins nombreux que lui imposent aujourd'hui les régimes de la religion, de la transmission des biens, du travail, de l'association, de l'enseignement, etc. Les pouvoirs publics se trouveraient ainsi progressivement réduits à de justes limites, et il ne resterait plus qu'à les répartir, conformément aux principes généraux que je vais indiquer, entre la commune, la province et l'État.

65. — EN FRANCE, LA VIE COMMUNALE DOIT GRANDIR DANS LES VILLES ET PRENDRE FIN DANS LES CAMPAGNES.

La commune groupe, dans toutes les organisations sociales, les intérêts collectifs qui touchent immédiatement à ceux des familles et des corporations libres; elle constitue en quelque sorte le premier degré du gouvernement local. C'est surtout en organisant la commune qu'il faut résoudre le difficile problème qui consiste à établir le partage le plus convenable entre la vie privée et la vie publique : or, la comparaison des divers États européens m'a toujours démontré que la solution la plus imparfaite est celle que nous avons adoptée.

Nous souffrons, à la fois, en cette matière d'une erreur et d'une fausse assimilation.

L'erreur de notre régime communal est propagée par les partisans systématiques d'une centralisation exagérée, qui s'ingénient sans cesse à faire remonter jusqu'à la bureaucratie de la commune, du département ou de l'État, une multitude de questions qui partout ailleurs sont tranchées par les particuliers qu'elles intéressent exclusivement, et telles sont, par exemple, celles qui se rattachent au commerce du pain. Ce genre d'abus commence à frapper les esprits; il a été récemment signalé par de hautes autorités[1]; on peut donc espérer que, sous ce rapport, il y aura au moins un temps d'arrêt dans les envahissements des bureaux.

Malheureusement, parmi ces partisans de la bureaucratie, il existe une école fort influente qui paralysera probablement pendant longtemps la tendance à la réforme : c'est celle qui, tout en reconnaissant les inconvénients du système, attribue ces derniers, non au principe qu'elle tient pour excellent, mais bien à l'indolence de ceux qui sont chargés de le mettre en pratique. A ce point de vue, la réforme n'aurait pas pour objet de rendre aux fonctionnaires la responsabilité et aux particuliers le pouvoir de régler eux-mêmes leurs intérêts, en restreignant l'intervention des agents de la commune, du département et de l'État; il ne s'agirait pas de simplifier le mécanisme administratif en diminuant le nombre des affaires soumises, sans utilité réelle pour l'intérêt public, à la décision des fonctionnaires, mais seulement d'accélérer le travail que ces décisions exigent aux divers degrés de la hiérarchie bureaucratique. On ne restreindrait pas le nombre des agents, loin de là, on créerait une classe nouvelle chargée de les surveiller et de stimuler leur zèle. Cette nouveauté tendrait,

[1] Il est spécialement indiqué dans le passage suivant de la lettre déjà citée, écrite par l'Empereur le 24 juin 1863 : « Comment comprendre que » telle affaire communale, par exemple, d'une importance secondaire et ne » pouvant soulever aucune objection, exige une instruction de deux années » au moins, grâce à l'intervention obligée de onze autorités différentes? » Dans certains cas, les entreprises industrielles éprouvent tout autant de » retard. »

en résumé, à soumettre tous les fonctionnaires publics des localités et de la capitale au genre de discipline qui jusqu'à ce jour n'avait été appliqué qu'aux écoliers. Les conséquences de ce système se révèlent à tout homme clairvoyant : l'esprit d'initiative amoindri maintenant dans le domaine de l'activité privée, serait désormais détruit dans le domaine administratif, car on cherche en vain les forces et les influences qui donneraient de l'efficacité à ce nouveau rouage sur tous les points du territoire, et maintiendraient chez les agents humiliés par ce contrôle, et chez les contrôleurs eux-mêmes, le sentiment du devoir et de la responsabilité.

Le vice principal de notre régime communal ne se trouve pas dans la centralisation exagérée qui affaiblit et dénature toutes nos institutions : il réside surtout dans la méprise qui a soumis à une même loi les districts ruraux et les agglomérations urbaines, en assimilant des intérêts qui, chez tous les peuples et selon notre propre tradition, ont toujours été, non pas seulement différents, mais indépendants l'un de l'autre. Cette fausse assimilation est elle-même un des résultats de la Révolution, qui nous a conduits à improviser beaucoup d'institutions en haine du passé; elle est due aussi à la propension favorite de l'école réglementaire, qui substitue en toutes choses les prescriptions de la loi aux coutumes traditionnelles et qui, en conséquence, contraint les intérêts les plus opposés à subir l'uniformité et la symétrie. La nature même des faits et la pratique de tous les peuples révèlent clairement cette méprise.

Les agglomérations urbaines ont fait naître partout et dans tous les temps des besoins auxquels les chefs de famille ne sauraient isolément pourvoir : tels sont notamment ceux qui se rattachent à la salubrité, à l'hygiène publique, à la voirie, à la police, à l'assistance des pauvres, des malades et des infirmes privés des secours de la famille et du patronage, enfin aux autres intérêts que j'ai signalés en décrivant ci-dessus le gouvernement local de l'Angleterre. Tous ces besoins collectifs ne peuvent être satisfaits que dans un régime de communauté : l'institution communale naît donc ici de la force des choses; elle s'impose indépendamment des

propensions spéciales vers l'association ou l'individualisme, qui peuvent être imprimées aux populations par les régimes de la religion, de la famille, de la propriété et du travail.

Mais ces besoins ne se manifestent plus dans les districts ruraux, en dehors d'une étroite banlieue contiguë aux habitations urbaines; en sorte qu'on a toujours été conduit à limiter les institutions communales urbaines à des circonscriptions soigneusement délimitées, et qui ne forment, à vrai dire, que des points imperceptibles au milieu du territoire d'une grande nation. Les familles habitant ces circonscriptions sont soumises à des obligations et jouissent d'avantages qui n'existent point pour les familles établies dans les districts ruraux. Les villes, dont les principaux habitants s'adonnent à quelque branche spéciale d'activité, et, par exemple, au commerce maritime, sont souvent conduites à fonder en commun des ports, des arsenaux, et d'autres établissements venant en aide aux entreprises privées; les moins importantes ont au moins à construire un marché et une maison commune. L'une des attributions essentielles de toutes les villes est de grouper une multitude d'établissements et de professions qui, conformément aux exigences de la division du travail, ne peuvent prospérer que par leur rapprochement.

La population des districts ruraux environnants trouve dans ces établissements le moyen de pourvoir à beaucoup de besoins journaliers et périodiques; elle afflue également dans les villes pour livrer les produits agricoles nécessaires à la subsistance de la population urbaine. Chaque ville, tout en conservant une activité distincte de celle des campagnes, devient donc naturellement le lieu habituel de réunion de toute la contrée où son influence se fait sentir, et elle joue par rapport à celle-ci le rôle d'une capitale. On voit même les populations s'y assembler périodiquement pour délibérer sur les intérêts exclusivement ruraux. Les villes où se réunissent ces diverses sources d'influence et d'attraction forment de véritables unités sociales indépendantes de toute conception systématique sur le gouvernement local; elles réagissent par leur influence propre sur des intérêts fort étendus; elles

doivent donc avoir dans le gouvernement une part proportionnée à cette importance. Dans les pays libres, par exemple, où les intérêts publics sont réglés par les représentants des diverses localités, elles disposent toujours d'un nombre considérable de voix. Ces caractères sont éminemment développés dans les Boroughs anglais (58) ; ils se retrouvent encore à un degré moindre dans les simples chefs-lieux de Comté et dans les petites villes où se tiennent les assemblées périodiques dites Quarter-sessions et Petty-sessions (57).

Comme je l'ai remarqué ci-dessus, cette organisation des villes et le régime communal qui en dérive sont des faits inhérents à toute société; j'ajoute que la force de ces liens de communauté s'accroît plutôt qu'elle ne diminue à mesure que la civilisation se perfectionne. Ce progrès se lie toujours, en effet, à un sentiment plus délicat et plus raffiné des convenances relatives à la salubrité et aux autres intérêts collectifs des agglomérations urbaines; les développements donnés au régime du travail multiplient naturellement les établissements d'intérêt commun nécessaires aux familles qui s'adonnent à l'agriculture, à l'industrie manufacturière et au commerce; enfin une préoccupation croissante pour les intérêts intellectuels et moraux invite naturellement les villes à attirer chez elles les corporations privées qui s'y dévouent, et même à seconder leurs efforts par des fondations spéciales. Ces nouveaux besoins, ces tendances générales concourent, en résumé, à étendre les attributions et à compliquer les devoirs des communautés urbaines.

Les communes rurales ont eu également à remplir, au moyen âge, une mission nettement définie; mais les intérêts qui s'y trouvaient groupés n'ont jamais eu l'importance et la généralité qui distinguent ceux des communes urbaines; ils n'ont jamais réagi en dehors des localités mêmes où ils étaient constitués : enfin le mouvement de la civilisation tend chaque jour, soit à les détruire, soit à les rattacher à des groupes plus importants. Le meilleur moyen de justifier ces assertions est de présenter ici un précis sommaire des progrès et de la situation actuelle de l'institution communale dans les districts ruraux de la Russie où elle a conservé la force que lui avait

donnée chez nous, dans des conditions analogues, le régime féodal.

Les communes rurales ont reçu en Russie depuis un siècle une organisation de plus en plus ferme ; et ce développement, ainsi qu'il est arrivé chez nous au moyen âge, a marché de front avec l'émancipation des paysans. On se tromperait gravement toutefois, si l'on voyait dans cette transformation sociale de la Russie une conquête des paysans contre leurs seigneurs. En fait, le changement s'est accompli au profit des deux classes, par l'initiative même des seigneurs, à mesure que ceux-ci comprenaient mieux leurs véritables intérêts.

Dans l'ancien régime russe, et avant le mouvement d'idées et d'intérêts qui a donné naissance aux communes, le seigneur n'avait qu'un seul moyen de tirer parti de ses propriétés rurales : il les cultivait en régie à l'aide de corvées imposées aux paysans ; puis il réalisait la valeur des produits bruts du sol, par une autre série de corvées, en les élaborant dans des fabriques spéciales ou en les transportant vers les marchés de l'intérieur ou des pays étrangers. Les paysans partageaient également leur temps entre ces corvées et les travaux exécutés à leur propre compte, sur la portion de territoire destinée à produire les denrées nécessaires à leur subsistance et à celle de leurs animaux de trait. Le travail seigneurial était l'unique lien qui existât entre les paysans ; il déterminait seul la répartition de ces derniers sur le territoire. Cette organisation spéciale, qu'on peut appeler le *régime de la corvée*, dominait encore de nos jours, avant la dernière réforme, dans la région orientale de l'empire [1] ; elle s'est progressivement modifiée, et déjà même elle a presque entièrement disparu dans les régions du Centre et de l'Occident, à mesure que les populations devenaient plus denses, que les produits agricoles acquéraient plus de valeur, que l'esprit d'initiative, l'activité industrielle et les rapports commerciaux prenaient plus de développement.

Peu à peu s'est établi, sous ces nouvelles influences, le *régime de l'abrok* [2], dans lequel la totalité du sol a été attri-

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 58.

[2] *Ibidem*, p. 69.

buée aux paysans travaillant pour leur propre compte, à charge de redevance envers le seigneur. Cette nouvelle organisation s'est établie, en quelque sorte spontanément, partout où les paysans ont été assez intelligents pour diriger eux-mêmes les cultures et réaliser la valeur des produits. Le seigneur y a trouvé deux avantages principaux : il a augmenté son revenu dans une proportion considérable, et il s'est débarrassé des soucis qu'entraîne la surveillance de toute exploitation en régie, confiée à des agents non intéressés au succès. Les paysans, de leur côté, reprenant l'entière disposition de leur temps et ayant la propriété de toutes les récoltes, se sont trouvés dans une situation plus indépendante et plus digne ; ils ont travaillé avec plus d'ardeur, ont abordé librement toutes les entreprises lucratives qui se trouvaient à leur portée, et se sont élevés à un plus haut degré de bien-être.

Mais les seigneurs n'auraient point obtenu les principaux avantages qui devaient résulter pour eux de l'abolition des corvées s'ils avaient laissé dans l'isolement les paysans émancipés : ils ont tout d'abord trouvé intérêt à les réunir par le lien communal. Pour s'assurer le bénéfice de l'abrok, ils n'ont point attendu que toutes les familles fussent en état d'exploiter le sol avec un complet succès : ils se seraient, en conséquence, exposés à de graves mécomptes s'ils avaient traité avec chaque paysan en lui imposant, à titre individuel, en échange de la concession qu'ils lui faisaient, une redevance personnelle et directe ; car le principal avantage du nouveau régime, la simplification opérée dans la gestion, eût été balancé par les difficultés de la perception des redevances. Ils ont évité cet écueil en concédant le sol et en imposant la rente foncière à une communauté établie spécialement, à cet effet, entre les paysans. C'est donc l'intérêt des seigneurs, concourant, il faut le reconnaître, avec la propension naturelle et l'imperfection des masses les moins énergiques et les moins éclairées, qui a constitué en Russie la commune rurale, c'est-à-dire le pouvoir le plus absolu qu'on puisse observer de nos jours dans la série si variée des institutions européennes.

La commune russe, représentée par le conseil des anciens

starchi) ou chefs de maison, est presque indépendante de l'État et n'a guère avec lui que deux points de contact. Elle doit accepter les ministres du culte dit orthodoxe qui lui sont imposés, et se conformer, pour l'exercice de ce culte et pour la rétribution du clergé, aux prescriptions émanant des autorités ecclésiastiques. Dans plusieurs parties de l'empire néanmoins, les vieux croyants (*starovertzi*) et divers autres dissidents[1] maintiennent fermement, nonobstant les règlements publics, leur culte traditionnel, et ajoutent ainsi un élément de plus aux libertés locales. La commune doit, en second lieu, satisfaire à la conscription établie pour le recrutement de l'armée; toutefois, le service militaire étant, en fait, employé comme moyen de punir l'inconduite des individus, la commune trouve dans ce genre d'obligation un moyen considérable d'influence : le pouvoir que lui délègue habituellement le seigneur de désigner les conscrits ou de les racheter est, en effet, la sanction principale de la police qu'elle exerce sur les mœurs locales.

Ces deux devoirs accomplis, la commune se gouverne avec une complète indépendance. Sa préoccupation dominante est de maintenir chaque maison dans un état d'aisance qui lui permette d'acquitter ponctuellement sa part des charges communales : elle atteint ce but en soumettant la jeunesse à la discipline de l'obéissance, du respect et du travail; en réprimant chez elle le goût des entreprises lointaines; en obligeant les individus dont elle autorise l'émigration temporaire, à remplir certaines obligations envers leurs familles; enfin, en interdisant, si ce n'est dans les cas de nécessité absolue, la construction de nouvelles habitations[2] et en maintenant ainsi les jeunes ménages groupés en communautés nombreuses, sous l'autorité de vieillards expérimentés. D'un autre côté, s'inspirant de la tendance qui se manifestait également dans les communautés de l'Occident, la commune comprime, autant qu'il dépend d'elle, l'essor des familles les plus intelligentes : à cet effet, elle maintient dans l'indivision les forêts, les eaux, les marais et les steppes

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 86.
[2] *Ibidem*, p. 77.

qui pourraient être l'objet de fructueuses entreprises individuelles; elle repousse surtout le principe de l'appropriation définitive de la terre arable, et procède, à des intervalles périodiques de treize à quinze ans environ, à une nouvelle répartition qui attribue à chaque famille une surface proportionnée au nombre de bras dont celle-ci dispose. La commune se trouve également chargée des droits de police, de voirie et de basse justice que le seigneur n'a plus intérêt à exercer personnellement et qui ne seraient pour lui qu'une source d'embarras et d'ennuis. La force des choses confère, en outre, aux conseils communaux, des fonctions judiciaires que les justiciables, en raison de leur éloignement et par une appréciation éclairée de leur intérêt, répugnent à attribuer aux tribunaux publics. Sous ces divers rapports, les communes rurales à l'abrok de la Russie, jouissent, en fait, d'une autorité plus étendue que celle qui serait indiquée par les lois et les règlements.

Les communes, relevant des immenses domaines de la couronne et des apanages, sont parfois dans une situation moins favorable, parce qu'elles se trouvent en contact plus immédiat avec la bureaucratie qui pèse sur ce grand empire, et qui, là comme partout, se montre hostile à l'initiative individuelle et au gouvernement local. Elles ont à compter, en effet, avec des fonctionnaires moins enclins que ne le sont les seigneurs à simplifier l'organisation communale et à s'abstenir de toute intervention inutile.

Dans les communes domaniales comme dans les communes privées, les individus tenus au payement collectif de l'abrok, soumis à l'autorité de la famille, du conseil des anciens, des fonctionnaires domaniaux et des seigneurs, n'ont point, en fait, la libre disposition de leur personne : cet état de choses contraste d'une façon peu honorable pour la Russie avec l'ensemble de la civilisation européenne; il blesse même manifestement les intérêts publics et privés de l'empire. On s'explique donc qu'un gouvernement intelligent hâte aujourd'hui par des prescriptions spéciales [1] l'émanci-

[1] Je ne saurais trop rappeler que l'émancipation des classes rurales a été accomplie dès le XIIe siècle dans la plupart de nos provinces par la libre

pation, et supplée ainsi à l'initiative des grands propriétaires éloignés de leur résidence rurale par les mauvaises mœurs et les idées fausses que le gouvernement de Louis XIV et le mouvement social du XVIII[e] siècle ont, en quelque sorte, inoculées aux classes dirigeantes de l'Europe entière. Cette réforme relèvera inévitablement l'ascendant moral de la Russie; cependant, si elle ne devait pas désormais s'accomplir exclusivement par l'accord des intérêts privés; si l'intervention du Gouvernement restait nécessaire pour la mise en pratique du système, comme elle l'a été pour l'établissement du principe, elle perdrait son principal avantage; car au lieu de développer la liberté de toutes les classes, elle les soumettrait plus étroitement que par le passé à l'autorité des bureaux et aux inconvénients d'une centralisation exagérée. Cependant, alors même qu'elle éviterait cet écueil, la nouvelle société restera d'abord soumise aux inconvénients qui naissent de l'organisation même des communes rurales. Celles-ci échapperont sans doute à la tutelle des seigneurs, mais elles continueront à peser lourdement sur la propriété, sur les individus et sur les familles. Leurs propensions communistes maintiendront pendant longtemps beaucoup de biens dans l'indivision; et les petites oligarchies qui les gouvernent ne cesseront pas, selon leur inclination dominante, d'entraver l'essor des supériorités naturelles. Spécialement adaptées aux convenances de la grande propriété féodale, elles se présenteront bientôt comme une superfétation dans le régime de la propriété indépendante. Là, comme en Angleterre (55), on sentira le besoin d'en restreindre l'action, à mesure que ce nouveau régime développera les instincts de la liberté civile et politique.

Cette conclusion, justifiée par l'histoire des développements successifs de la liberté en Europe, n'est contredite qu'en apparence par la prépondérance extraordinaire dont jouissent les communes de l'Amérique du Nord. Sans entrer à ce sujet dans de longs développements, il est aisé de faire

initiative des propriétaires et par une entente intelligente avec les corvéables, sans l'intervention de la royauté ni des seigneurs suzerains, et surtout sans le bruit qui se fait maintenant en Russie.

comprendre qu'on ne saurait tirer du régime américain aucune induction immédiate pour la réforme sociale de la France.

On a justement remarqué[1] que la constitution actuelle des États-Unis est en grande partie la conséquence directe des circonstances exceptionnelles au milieu desquelles cette société s'est fondée au XVIIe siècle, et qui ne sauraient aujourd'hui se reproduire en Europe. Les communes de la Nouvelle-Angleterre se sont, pour la plupart, constituées en dehors de l'influence d'une autorité supérieure, dans un milieu social où les notions de l'État, de la province et du fief, faisaient défaut. Elles ont en conséquence formé tout d'abord des souverainetés indépendantes[2]. Et si le sentiment national s'y est développé ultérieurement, c'est que les premiers rudiments en avaient été propagés par la suzeraineté de la mère patrie, par l'antagonisme qui a constamment éloigné les immigrants des races indigènes, par la communauté du langage, enfin par l'identité des propensions religieuses et politiques inspirées aux colons par les persécutions qu'ils avaient subies dans la métropole.

Cette organisation communale a envahi les attributions qui, dans le régime moderne européen, appartiennent à la province et à l'Etat, et même celles qui étaient propres aux gouvernements d'ancien régime. C'est ainsi, par exemple, qu'elle s'est spécialement préoccupée de faire régner la vertu[3] jusque dans les moindres détails de la vie privée. Ces dernières attributions, qui impliquaient des soins étendus et une sollicitude soutenue, ont même pris, chez une autorité mêlée en quelque sorte aux individus et composée surtout de pères de famille, une rigueur qu'elles n'ont jamais eue chez les fonctionnaires des États et des provinces. Les docu-

[1] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. Ier, ch. II.

[2] *Ibidem*, t. Ier, ch. V.

[3] Le lecteur qui aura accordé quelque attention à cet ouvrage, ne prendra pas le change sur cette assertion et ne me prêtera pas la pensée qu'il est devenu suranné, dans le régime moderne, de faire régner la vertu ; j'ai déjà remarqué, au contraire, que cette nécessité sociale y doit être chaque jour plus vivement sentie; seulement, c'est aux simples citoyens plus qu'aux autorités publiques qu'il appartient désormais d'y pourvoir.

ments locaux ont conservé à ce sujet des particularités qui contrastent singulièrement avec les mœurs européennes[1]; et bien que cet ordre de choses subisse chaque jour, sous l'inspiration de l'esprit nouveau, des modifications considérables, les communes de la Nouvelle-Angleterre continuent à faire exécuter une multitude de règlements ayant pour objet d'interdire le dimanche l'exercice du travail et la circulation des voyageurs, d'imposer aux familles l'entretien des écoles, de réprimer les rapports illicites entre les deux sexes, de prévenir les abus du jeu et des boissons fermentées, etc.

Au surplus, la force des choses introduit journellement, dans l'ancienne souveraineté des communes américaines, de nouvelles restrictions : celles-ci se manifestent non-seulement dans la direction des intérêts moraux, mais encore dans les attributions politiques et administratives. L'État et le Comté ont déjà reçu, dans la constitution promulguée après la guerre de l'indépendance, une importance qu'ils n'avaient pas à l'origine de la colonisation; cette importance tend à s'accroître avec le progrès naturel des hommes et des choses[2]; elle grandirait singulièrement si les guerres continentales qui ont joué un si grand rôle dans l'histoire de l'Europe devaient devenir une des préoccupations habituelles des Américains du Nord; et l'on comprend, par exemple, que dans un tel régime, ce ne serait plus la commune qui resterait chargée, comme elle l'est aujourd'hui, du service des approvisionnements de guerre.

On commettrait d'ailleurs une erreur grave si l'on considérait la souveraineté communale comme un fait caractéristique pour tous les États de l'Union américaine. Les auteurs qui ont décrit avec le plus de prédilection cette organisation énergique indiquent, au contraire, que ce régime est un fait spécial aux petits États du Nord[3], qui, sous le nom de Nouvelle-Angleterre, ont formé le premier noyau des États-Unis, et qu'il s'affaiblit ou s'efface à mesure qu'on pénètre au milieu

[1] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. Ier, ch. II.

[2] *Ibidem*, t. Ier, ch. V.

[3] *Ibidem*, t. Ier, ch. V.

des États du Sud[1]. Il est évident, d'un autre côté, que le régime qui s'est spontanément développé au milieu de ces petits domaines ruraux du Connecticut et du Massachussetts que leurs propriétaires cultivent de leurs propres mains, ne saurait convenir aux immenses terres de la Virginie, cultivées en régie avec les bras des esclaves.

Mais ce qui rend surtout le régime de la Nouvelle-Angleterre inapplicable à l'Europe occidentale, c'est le contraste que présentent les communes rurales des deux pays, notamment en ce qui concerne l'étendue du territoire, le caractère et l'importance de la population. Sous le rapport de l'étendue territoriale, les communes de la Nouvelle-Angleterre doivent être assimilées à notre canton rural plus qu'à notre commune; jamais l'on n'y voit, ainsi qu'il arrive assez souvent chez nous, une commune formée par le domaine d'un seul propriétaire. On y rencontre habituellement beaucoup de moyens domaines, de 40 à 120 hectares, cultivés, comme je viens de le dire, par les propriétaires eux-mêmes, sans aucune immixtion des diverses classes de tenanciers qui jouent dans notre Occident un rôle si considérable. Les journaliers ruraux et les petits propriétaires indigents qui forment un nombreux contingent dans les communes de France et d'Allemagne, sont inconnus dans la Nouvelle-Angleterre; les travaux auxquels ne peut suffire la famille des propriétaires sont exécutés, soit par des ouvriers domestiques, soit surtout par des immigrants européens, qui, au moyen d'un stage dans les districts contigus aux ports d'arrivée, amassent peu à peu le pécule nécessaire à l'acquisition d'une propriété personnelle dans les régions de l'Ouest.

D'un autre côté, ces communes n'ont point, comme la plupart des nôtres, un caractère exclusivement rural, et ne se réduisent point à des habitations disséminées (34) : elles présentent toujours, en outre, une agglomération d'habitants, analogue à celle des petites villes de marché, ou *market towns*, des riches districts ruraux de France et d'Angleterre. Le nom même (*Township*), étranger au langage administratif

[1] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, l. Ier, ch. v.

de la mère patrie, donné aux communes rurales de la Nouvelle-Angleterre, rappelle la physionomie urbaine du chef-lieu de la circonscription.

On s'explique donc qu'une vie communale très-intime ait spontanément réuni, d'une part, ces nombreux propriétaires ruraux, vivant dans les mêmes conditions d'aisance sur un vaste territoire; de l'autre, les familles vouées aux professions libérales et usuelles, agglomérées au centre de cette banlieue pour subvenir aux besoins matériels et moraux de la population. Ce rapprochement était plus qu'ailleurs indispensable dans un régime social qui laissait cette population privée de l'appui qu'a presque toujours imposé, en Europe, la sollicitude intéressée de l'État et de la province.

Chaque Township de la Nouvelle-Angleterre s'est, comme on le voit, développé dans des conditions analogues à celles qui, au moyen âge, ont créé en Italie, en Suisse, dans les Flandres et en Allemagne, tant de villes souveraines en dehors de l'autorité royale et du réseau féodal, et qui assurent encore aujourd'hui à plusieurs d'entre elles une situation éminente dans la Confédération germanique. Il est manifeste que ces conditions n'offrent aucun point de rapprochement avec celles qui se sont successivement produites et qui règnent encore en partie dans nos petites communes rurales.

Les considérations et les faits déjà présentés en ce qui concerne l'Angleterre et plusieurs autres pays étrangers indiquent suffisamment que le vice principal du régime communal de la France est de confondre dans une même loi des intérêts qui ne peuvent être assimilés à aucun titre. Le point de départ de la réforme est donc d'établir chez nous, comme en Angleterre, une distinction tranchée entre les agglomérations urbaines et les campagnes à populations disséminées. En traitant successivement de ces deux catégories d'intérêts, je m'attacherai d'abord à ceux qui ont chez nous le plus d'importance, c'est-à-dire aux grandes villes et aux districts exclusivement ruraux; je considérerai ensuite les circonscriptions ayant un caractère mixte et présentant au milieu de districts ruraux des populations agglomérées, vouées à des

professions urbaines se rapprochant plus ou moins des Townships ruraux de la Nouvelle-Angleterre.

La loi du 18 juillet 1837, qui régit toutes les communes, ne soulève point de critiques essentielles dans ses applications aux grandes villes, en ce qui concerne la délimitation et les attributions de chaque unité : elle confère, en effet, au sujet des propriétés, de la voirie, de la salubrité, de la sûreté et des autres branches de la police locale, des pouvoirs qui se rapprochent beaucoup de ceux qui sont acquis à toutes les communes urbaines du monde civilisé. Ces pouvoirs pourront être utilement étendus en plusieurs points : ainsi, on reconnaîtra certainement la convenance de se rapprocher du régime anglais pour le jugement des menus délits locaux, et de conférer cette attribution à un corps choisi parmi les notables de la cité. Dans cette voie on ne fera au surplus que développer les principes déjà posés par l'institution des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes. Mais ces sortes d'améliorations n'ont point le caractère d'urgence qu'offrent plusieurs réformes signalées dans le cours de cet ouvrage; et, d'un autre côté, on y procédera d'une manière sûre en partant de l'état actuel des choses et en ayant sans cesse en vue les organisations les plus parfaites révélées par l'observation méthodique des peuples qui se sont acquis, sous ce rapport, une juste renommée.

Il en est autrement de la constitution même de l'autorité communale : celle-ci, aux termes de la loi, exerce toutes ses attributions sous l'autorité ou la surveillance de l'administration supérieure, c'est-à-dire de la bureaucratie établie par l'État dans la capitale et dans les chefs-lieux de département. Ces agents de la centralisation administrative, ainsi chargés de présider à une multitude d'intérêts locaux, ont évidemment moins de compétence que les hommes éminents signalés, dans ces foyers de lumière et de travail, à la confiance de leurs concitoyens par les succès mêmes qu'ils ont obtenus dans la gestion de leurs propres affaires; ils sont surtout moins enclins à résoudre les questions journalières que ces intérêts soulèvent avec la sollicitude et l'activité nécessaires

au succès de toutes les affaires humaines. Bien qu'ayant le pouvoir de choisir eux-mêmes le conseil municipal, les citoyens sont donc en fait privés de la gestion de leurs intérêts les plus immédiats. Sous ce rapport, nos villes ont maintenant perdu l'indépendance dont elles ont joui pendant des siècles et que conservent fermement d'autres peuples qui n'ont en fait, et ne prétendent même avoir sur nous, aucune supériorité intellectuelle ou morale.

Quoi qu'en disent les partisans d'une centralisation exagérée, cette situation affecte péniblement les populations : elle est, depuis deux siècles, une source permanente de mécontentement contre tous nos gouvernements. En détruisant la sollicitude que les citoyens accordent toujours aux intérêts qui les touchent de près lorsqu'ils ont le pouvoir de les diriger, le régime actuel affaiblit le lien national; il agit, sous ce rapport, à la manière de toutes les institutions qui entravent les attributions des propriétaires et restreignent le domaine de l'activité privée. L'absence des libertés communales est journellement signalée par les nations, nos émules, comme une des particularités les plus fâcheuses de notre état social; elle nuit donc singulièrement à la prépondérance morale que la France, malgré ses vices et ses erreurs, exercerait utilement dans l'intérêt général de la civilisation. Je n'aperçois pas d'ailleurs qu'elle soit justifiée par les raisons qu'on allègue habituellement en faveur du régime actuel, ni par les objections qu'on oppose à une réforme.

L'objection la plus ordinaire se fonde sur l'impuissance des localités à diriger elles-mêmes leurs intérêts avec le discernement convenable, sans le concours de la bureaucratie. Elle s'applique assurément à la plupart de nos petites communes rurales, et c'est une des principales raisons qui démontrent l'inopportunité de l'assimilation établie par la loi actuelle entre ces communes et les grandes villes. Mais celles-ci, comme je l'ai déjà remarqué, disposent des talents et de l'expérience nécessaires pour diriger leurs affaires avec tout le succès désirable. Il n'est pas douteux, d'un autre côté, que beaucoup d'hommes éminents seraient heureux de se dévouer à des fonctions qui conféreraient à la fois une auto-

rité réelle et la considération publique, et d'y trouver le couronnement d'une carrière consacrée à la création de leur propre fortune.

Alors même que la bureaucratie serait fondée dans ses prétentions à la suprématie universelle et aurait réellement, pour présider de loin aux intérêts des grandes villes, plus de compétence que n'en ont les citoyens qui ont été mêlés toute leur vie à ces intérêts, il n'en faudrait pas moins procéder à la réforme. L'intérêt public, en matière d'affaires locales, consiste à les diriger, non pas selon les principes ou les sympathies de l'autorité centrale, mais bien selon les vœux, plus ou moins intelligents, des intéressés. Même chez une nation où les agents de l'État ont la science infuse et où les agents locaux montrent l'impuissance qu'on se plaît à leur reprocher chez nous, ce plan de conduite aurait deux avantages qui le recommandent désormais aux hommes d'État. Il assurerait à tous nos grands foyers de population les satisfactions inappréciables que ressentent tous les hommes en gouvernant librement leurs intérêts intimes, et il mettrait fin par conséquent aux griefs et aux rancunes que suscite, plus qu'on ne le soupçonne chez nous, l'interdiction de cette faculté. Il exercerait les citoyens à se gouverner eux-mêmes dans des branches d'activité où les fautes d'apprentissage ne sauraient compromettre aucun intérêt général, et il développerait ainsi progressivement dans le pays les mœurs de la liberté civile et politique.

Selon une seconde objection, la bourgeoisie des grandes villes se serait constamment montrée, depuis 1789, révolutionnaire et ingouvernable; elle ne manquerait pas de chercher, dans ses nouvelles libertés, les moyens de combattre le pouvoir qui les aurait accordées : on ne ferait donc qu'augmenter, par cette imprudente réforme, l'intensité des foyers d'agitation existant, au moins à l'état latent, dans nos principaux centres de population. Pour justifier ces craintes, on rappelle l'initiative prise par les grandes villes dans les mouvements révolutionnaires qui ont eu lieu depuis soixante-quinze ans; on évoque surtout les sinistres souvenirs qu'ont laissés, pendant la première révolution, les communes de

Paris, de Lyon et de Nantes. Cette objection paraît être celle qui a le plus nui, dans le nouveau régime, au rétablissement des libertés communales dont la France a joui, au moyen âge, avec l'Europe entière; elle est cependant fausse de tous points, et tous ceux qui ont pu voir à l'œuvre l'esprit communal sauront la réfuter.

Je déplore, autant que les auteurs de l'objection, les calamités qu'inflige depuis trois quarts de siècle à notre pays l'esprit révolutionnaire : après les excès d'autorité et les abus de tout genre qui l'ont fait naître, je ne connais pas de fléau que doivent plus redouter les bons citoyens qui voudraient assurer à l'intérieur le bien-être des familles, et établir au dehors l'ascendant moral de la patrie. Mais je nie que les bourgeoisies urbaines soient plus que les autres classes portées à ce désordre : je conteste en outre qu'on puisse en conjurer l'effet, et encore moins y remédier en continuant, selon la tradition de l'ancien régime en décadence, à dénaturer l'institution communale et à refuser à notre pays les avantages acquis sous ce rapport à presque tous les peuples européens. L'erreur que l'on commet en se plaçant à ce point de vue se lie à une méprise très-commune chez nous, et au fond très-grossière, qui consiste à confondre l'esprit de liberté avec l'esprit de révolution. Sans doute on a vu souvent des hommes pervers réclamer la liberté avec l'intention d'agiter l'État; mais s'ils ont joui momentanément d'une certaine influence, c'est surtout parce que cette liberté était refusée à la nation. Les grands citoyens qui ont possédé chez nous au degré le plus éminent l'esprit de liberté, ont été tous de fermes défenseurs du régime légal; les peuples étrangers qui jouissent le plus des bienfaits de la liberté communale résistent fermement à l'invasion de l'esprit révolutionnaire; enfin, on a souvent remarqué que celles de nos anciennes provinces qui conservèrent le mieux leurs libertés locales, et qui résistèrent avec le plus de fermeté aux empiétements de la centralisation pendant la décadence de l'ancien régime, se montrèrent plus que les autres opposées aux excès de la révolution et fideles à la royauté déchue.

On s'explique aisément que la jouissance des libertés locales

attache les hommes au régime établi et renforce dans les cœurs au lieu de l'affaiblir le lien national. Pouvant régler selon leurs convenances les intérêts qui les touchent le plus, les citoyens n'ont aucune occasion de conflit sérieux avec l'autorité souveraine, et ils s'habituent à voir dans celle-ci la garantie des biens dont ils jouissent. Constatant par une expérience journalière les difficultés du gouvernement de leur ville, les citoyens sont préparés à comprendre celles qu'entraîne le gouvernement de l'État : ils ne prennent donc point devant l'autorité cette propension frondeuse et tracassière qui caractérise les peuples exclus de toute participation aux affaires publiques. Ceux auxquels leurs concitoyens délèguent le pouvoir communal ont devant les autorités de la province et de l'État une attitude digne et indépendante; mais ils leur accordent spontanément le respect et l'obéissance qu'ils ont eux-mêmes besoin de trouver chez leurs administrés. Fondant leur influence sur l'estime et la confiance de ces derniers, ils s'appliquent incessamment à s'en rendre dignes par de loyaux services; et c'est en cela que consiste chez eux la prudence et l'esprit de conduite. Ils ne sont point obligés de capter à tout prix la faveur des gouvernants, ni de se ménager de longue main, comme le font les habiles en temps de révolution, la bienveillance de tous les agitateurs ayant, pour l'avenir, des chances de succès. Cette considération suffirait seule pour révéler l'erreur de ceux qui, par crainte des révolutions, refusent la liberté communale; elle est en outre justifiée par l'histoire des deux derniers siècles qui montre le mécontentement des peuples, puis l'esprit de révolution, croissant progressivement avec la destruction de cette liberté.

Il est vrai que la possession de la liberté communale donne dans les villes à l'opinion publique un point d'appui contre les entreprises injustes de l'autorité souveraine; et il est probable, par exemple, que l'ancien régime national, s'il eût été conservé au XVIIIe siècle, se serait difficilement prêté aux scandales et aux abus financiers de cette déplorable époque. Mais l'autorité n'a point eu, en définitive, à se louer de cette docilité apparente des peuples devant l'oppression et l'injustice, car, en leur enlevant les moyens de résistance légale, elle les

a jetés dans la révolution. La monarchie n'eût jamais été contestée en France ni dans les personnes, ni dans son principe même, avec la passion qui subsiste dans beaucoup d'esprits, si elle eût trouvé comme en Angleterre, dans une bonne organisation de la commune et du gouvernement local, un préservatif contre ses propres excès.

Quant au rôle joué pendant la Révolution par plusieurs grandes communes urbaines, il ne saurait être invoqué comme un précédent contre le principe de la liberté communale, pas plus que les massacres légaux organisés par les autorités de cette funeste époque, n'autorisent à contester le principe des tribunaux réguliers. Les populations urbaines ne se sont point livrées spontanément à ces excès; elles les ont subis sous l'empire de la terreur provoquée par des autorités qui, sur ce point comme sur tant d'autres, n'ont pas craint de faire appel aux mauvaises passions pour violer toutes les lois divines et humaines. Au reste, les communes, jouissant de l'organisation la plus ferme et la plus complète, ne se montrent nulle part disposées à sortir de leurs attributions naturelles, et l'on ne voit pas pourquoi il en serait autrement chez nous en présence d'autorités supérieures qui, n'ayant plus à atteindre un but révolutionnaire avec le concours d'une partie peu recommandable des populations urbaines, se préoccuperaient uniquement de maintenir partout le régime légal.

Je ne m'arrête point ici à l'objection technique qu'on a quelquefois produite et qui consiste à dire que le pouvoir exécutif de la commune étant, à quelques égards, le représentant de l'autorité souveraine, devant, par exemple, à ce titre, publier les lois, exécuter certaines mesures de sûreté générale, et enfin remplir toutes les fonctions d'intérêt public que la loi lui assigne, doit être choisi par cette autorité. Des attributions analogues sont, en effet, conférées ailleurs aux autorités communales, sans entraîner la même conséquence. Il est naturel que la loi confère à ces autorités certaines fonctions d'intérêt public qui ne pourraient, sans un surcroît de dépense, être confiées à des agents spéciaux de la province ou de l'État. Mais de ce qu'on peut imposer aux communes la charge de ces fonctions accessoires, il ne résulte pas qu'on

puisse équitablement les priver d'un droit qui, selon la pratique habituelle des peuples civilisés, résulte de la nature même des fonctions principales. Au surplus, cette objection qu'on a élevée surtout au sujet des communes rurales actuelles ne concerne guère les grandes villes, auxquelles s'appliquent seulement les considérations présentes ; car l'État y est toujours représenté par quelques agents auxquels il peut confier les attributions qui sembleraient devoir être nécessairement remplies par des personnes de son choix.

La dernière et la plus grave objection se fonde sur les propensions hostiles à l'ordre légal, qui se manifestent de plus en plus chez les populations ouvrières des villes et sur les moyens d'action qu'elles trouvent désormais dans le suffrage universel. Pour en apprécier la valeur, il faut se reporter aux considérations précédemment exposées (49), touchant les rapports anormaux qui se sont momentanément établis entre les classes extrêmes de la société. Les rôles qui leur sont habituellement dévolus dans une civilisation progressive sont maintenant intervertis. Les classes ouvrières, chez lesquelles l'attachement au régime établi dégénère ordinairement en routine, se montrent portées, dans toutes les branches d'activité, à s'écarter de la tradition et à se livrer aux entreprises les plus imprudentes. Les classes supérieures, au contraire, inquiètes de cette attitude de leurs subordonnés, ne remplissent guère que dans le régime du travail leur mission de progrès, et s'opposent souvent, dans l'ordre politique et social, aux innovations les plus nécessaires. A ce point de vue, l'objection, tirée de l'incompétence et de l'esprit révolutionnaire des populations urbaines, a un fondement plus sérieux pour la classe ouvrière appuyée sur le suffrage universel que pour la bourgeoisie : elle se présente au sujet de la province et de l'État comme au sujet de la commune ; c'est donc ici le lieu de l'examiner une fois pour toutes.

Il serait fort imprudent de méconnaître l'influence considérable qu'exercent, dans le régime moderne, les systèmes électoraux ; mais en exagérant cette influence, comme on l'a fait souvent chez nous, on donnerait contre un écueil non moins dangereux. Les hommes d'État qui ont dirigé le gou-

vernement issu de la révolution de 1830 se persuadaient pour la plupart que l'ordre public ne pouvait se concilier avec le moindre abaissement du cens élevé, alors exigé des électeurs; ils refusaient par le même motif d'adjoindre aux électeurs censitaires les personnes qui, par leur profession même, justifiaient suffisamment de la capacité électorale. La résistance opiniâtre opposée, sous ce rapport, à toute proposition de réforme semble avoir été l'une des causes de la chute de ce gouvernement; elle a provoqué en 1848 l'une de ces réactions où sont entraînés les peuples en temps de révolution et donné lieu au régime actuel, où le droit de suffrage est étendu au delà de toutes les limites gardées jusqu'à présent par les peuples libres.

Ce régime n'a guère justifié cette résistance du gouvernement de 1830, puisqu'il a immédiatement rétabli l'ordre légal qu'avait compromis une théorie systématique sur l'immuabilité du suffrage restreint; il nous a en outre assuré un avantage considérable en conjurant les débats irritants que tout système de cens électoral eût infailliblement soulevés. Chez une nation désolée par l'antagonisme social, cette question fournit, en effet, une arme redoutable aux partis qui réclament l'extension du cens, soit par conviction, soit avec l'espoir d'en tirer profit, soit seulement pour entraver l'action des gouvernants. Lorsque, en outre, la tradition est tombée en mépris, cette arme doit devenir irrésistible, car on n'aperçoit, en dehors du respect de la coutume, aucun point d'arrêt qui puisse empêcher le peuple de glisser sur la pente du suffrage universel. Cette innovation peut assurément nous réserver pour l'avenir de dures épreuves; mais elle a peu justifié jusqu'à présent les craintes qu'elle faisait concevoir : il faut donc l'envisager avec sérénité pour en conjurer les inconvénients et pour en tirer le bien qu'elle peut produire.

Les craintes que soulève dans beaucoup d'esprits le suffrage universel, se lient à l'opinion qu'il existe une cause permanente d'antagonisme entre les diverses classes de la société et notamment entre les riches et les pauvres. Cette opinion elle-même s'est propagée à la vue des haines intes-

tines provoquées par la décadence de l'ancien régime, au milieu des discordes civiles qui nous divisent, et enfin sous l'influence des théories historiques qui nous signalent ces haincs et ces discordes cemme des conséquences nécessaires de la civilisation européenne. J'ai démontré (6) antant que le comportait le plan de cet ouvrage que ces allégations n'ont aucun fondement; que toutes les organisations sociales fondées sur le libre essor des forces individuelles entraînent dans la condition des familles des inégalités considérables (48); mais que celles-ci, comme toutes les autres inégalités naturelles, étaient, dans une bonne constitution, un motif de rapprochement et d'harmonie.

Les peuples libres et prospères laissent cet accord se produire, par la seule impulsion des sentiments et des intérêts, sans immixtion de l'autorité communale, et à plus forte raison de l'État. Les Américains du Nord et les Anglais se distinguent entre tous par cette sage réserve, et si les Anglais, contrairement à cette règle, font intervenir la Paroisse dans le régime de l'assistance, c'est que la constitution sociale a été faussée sur ce point par les désordres que j'ai spécialement décrits (49, 56).

En Angleterre, la libre discussion a souvent pris pour sujet l'antagonisme des classes; mais elle a toujours réfuté les théories importées du Continent; elle démontre chaque jour qu'il n'existe aucune cause réelle d'antagonisme entre les riches et les pauvres, entre les patrons et les ouvriers. L'évidence et la raison ôtent ainsi tout caractère agressif aux sentiments d'envie qui peuvent fermenter çà et là au sein des classes inférieures; elles enseignent que le bien-être de chaque classe se lie au succès de toutes les autres, et elles fondent sur des bases indestructibles l'harmonie sociale dans chaque agglomération urbaine, comme dans la province et l'État.

Les classes dirigeantes de notre pays, en suivant ce plan de conduite, arriveront aux mêmes résultats. En s'adonnant à l'étude des faits et à la libre discussion des principes, elles mettront en lumière l'intérêt qu'ont toutes les classes à rester unies, et il n'y aura plus lieu de craindre alors que le suffrage universel devienne un dissolvant pour la société.

Je ne prétends point assurément que ce nouveau pouvoir s'exercera toujours dans la ligne de l'intérêt public. Nous ne savons que trop que les autorités les plus respectables se laissent aller à l'abus : mais l'expérience apprend aussi que l'opinion réforme les pouvoirs corrupteurs ou intolérants et qu'elle condamne ceux qui persévèrent dans le mal. L'antique royauté, cette institution tutélaire, à l'abri de laquelle notre vieille France a grandi pendant tant de siècles, n'a pu elle-même impunément abuser de son pouvoir et détruire les autorités qui lui faisaient contre-poids. Le suffrage universel, né d'hier, réussirait moins encore à soumettre à l'autorité exclusive de la classe la plus nombreuse, le talent et la richesse, c'est-à-dire les forces qui, avec la vertu, sont la source de toute autorité dans les bonnes constitutions sociales. Si, ce qu'à Dieu ne plaise, il devait un jour reproduire sous une nouvelle forme les excès qui ont amené la décadence de l'ancien régime, l'abaissement qui se produirait dans notre société contrasterait bientôt avec la grandeur des autres peuples. Le sentiment national, guidé par le salutaire principe de la concurrence européenne, ne tarderait pas à réagir avec l'approbation des masses, contre l'erreur d'un moment. Toute étude spéciale sur les écueils de chaque constitution sociale conduit à une conclusion analogue : la véritable garantie de la liberté et de la paix publique pour chacun des membres de la famille européenne se trouve dans le régime de confédération dont Napoléon III a posé le principe par le discours du 5 novembre 1863, et qui concilierait, comme dans la vie nationale, la concurrence et la paix.

Enfin, c'est dans l'administration des communes que les abus du suffrage universel sont le moins à redouter. La plupart des actes du pouvoir communal aboutissent à un impôt; et quand on s'abuse il faut payer. L'instinct des communes indépendantes est de spécialiser l'impôt pour chaque service et de donner dans la solution des questions qui le concernent la prépondérance aux plus imposés. En France, ce principe a été observé de tout temps, et aujourd'hui encore, malgré les préoccupations qui règnent depuis 1848, il se trouve maintenu dans beaucoup de cas. Il y a évidemment, dans ce prin-

cipe sagement développé, un tempérament dont les communes libres sauront toujours tirer parti.

Les considérations qui conseillent de donner à nos grandes villes une organisation communale ne s'appliquent, sous aucun rapport, à nos campagnes. Les communes rurales françaises, telles qu'elles sont aujourd'hui constituées, n'ont même plus les raisons d'existence qui ont conservé aux Paroisses anglicanes ou presbytériennes une certaine importance dans le gouvernement local du Royaume-Uni. En raison de l'insuffisance de leur territoire et de leur population, et vu l'influence considérable qui doit être maintenue chez nous à l'État et à la province, elles ne sauraient non plus prétendre à jouer dans notre constitution sociale, le rôle du Township américain.

La commune rurale, conservée jusqu'à ce jour telle que le moyen âge nous l'a léguée, ne répond en rien aux besoins du temps présent. Les circonstances qui ont exclusivement concentré sur l'État et le département la sollicitude des hommes d'État de la Révolution ne leur ont pas permis d'apercevoir cette vérité; mais l'expérience l'a suffisamment mise en lumière, et tous les efforts faits depuis soixante-quinze ans pour créer, dans la commune rurale, un foyer de vie locale et de liberté n'ont abouti qu'à des déceptions. Cet insuccès, en se combinant avec la déplorable tendance à l'uniformité que la bureaucratie impose à toutes nos institutions, a même réagi sur nos grandes communes urbaines qui ont toujours été dignes d'un meilleur sort; et ces funestes influences y ont empêché jusqu'à ce jour la restauration des libertés locales, détruites, contrairement à tous les droits[1] fondés sur la tradition et l'intérêt public, pendant la décadence de l'ancien régime. Il est aisé de montrer, au surplus, d'une part que les convenances ou les besoins qui ont constitué au moyen âge

[1] Évitant tous les développements qui ne sont point indispensables à l'exposé de mon sujet, je ne rappelle point ici les odieuses spoliations commises, au détriment des communes urbaines, par Louis XIV et ses successeurs. Rien n'a plus préparé notre nation à subir les attentats, non moins odieux, commis par la Révolution contre la coutume, la raison et la jus-

nos communes rurales ne subsistent plus aujourd'hui; et de l'autre que les intérêts qui maintiennent dans les grandes villes les liens de communauté, ne se retrouvent pas dans ces petites unités[1].

Il est manifeste d'abord qu'il ne reste aucune trace de l'autorité qui, dans l'ancien régime, avait créé ces circonscriptions rurales et qui, selon l'ancien adage, ne laissait aucune commune sans seigneur. Sans doute, il existe encore des communes où le sol est dans les mains d'une famille, substituée en fait aux droits de propriété privée de l'ancien seigneur. Mais, même dans ces cas exceptionnels, il n'y a plus aucun lien légal entre le propriétaire et les autres habitants. La Révolution s'est montrée fort susceptible sur ce point; elle a détruit les redevances perpétuelles de toute nature qui se conservent en Angleterre dans le régime du copyhold (54) et dans le droit de manoir conférant pour chaque circonscription la propriété des minéraux : il n'y a donc rien dans le régime moderne, en dehors des rapports privés, qui rattache formellement à une personne aucune communauté rurale[2]. Il ne semble pas d'ailleurs que le lien seigneurial puisse jouer un rôle utile dans l'organisation de l'Europe moderne, et même en Angleterre, comme je l'ai remarqué en son lieu (60), on s'occupe incessamment d'effacer les dernières traces de ces anciens rapports sociaux.

L'organisation paroissiale reste encore le trait saillant de

lice. Plus on étudie l'ancien régime en décadence et la Révolution, et plus on aperçoit l'intime connexion existant entre les vices des deux époques. On serait tenté de les comprendre toutes deux dans une même réprobation, si l'on ne se rappelait, d'une part, que l'ancien régime avait conservé dans les cœurs les sentiments d'honneur, de devoir et de solidarité qui permirent à la France nouvelle de vaincre l'Europe coalisée; de l'autre, que la Révolution, en mettant fin à de déplorables abus, a par cela même préparé un meilleur avenir.

[1] Pour se rendre compte de la complication extrême qui peut être donnée chez nous à l'administration d'une commune rurale, il faut consulter la loi du 18 juillet 1837, et notamment les articles 9 à 22.

[2] Les communautés de fermiers du Nivernais (43) peuvent être à la rigueur citées comme un dernier vestige des institutions qui groupaient plusieurs familles autour d'un chef; mais le caractère privé y est tellement prédominant, qu'on ne saurait les rattacher au régime communal.

la plupart de nos communes rurales; et la rétribution accordée par l'État au clergé catholique qui pourvoit aux besoins spirituels de la majeure partie du pays, contribue encore à donner aux circonscriptions ecclésiastiques le caractère d'une institution publique. Les faits et les principes démontrent cependant que la paroisse ne saurait constituer à l'avenir un élément du gouvernement local. L'indépendance réciproque de l'Église et de l'État peut seule, dans le régime moderne (15), rendre les deux pouvoirs dignes et féconds; et dans ce nouvel ordre de choses, les fidèles de chaque communion, réunis selon leurs convenances pour se livrer aux pratiques de leur culte, ne constituent désormais que des associations privées obéissant librement aux évêques ou aux autres autorités religieuses. Comme je l'ai montré ailleurs, les bienfaits de cette séparation sont mis en évidence par la pratique de tous les cultes aux États-Unis et par celle des dissidents du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande; on s'est donc mépris sur les convenances de l'avenir en continuant à identifier dans le régime nouveau la paroisse et la commune. Cette erreur de la Révolution est l'une de celles qui autoriseraient à penser qu'en cette matière la propension aux innovations imprudentes nous a été moins funeste que l'esprit de routine.

La possession indivise de forêts et de diverses sortes de pâturages maintient encore sur une grande échelle, chez nos populations rurales, le régime de communauté; mais on se tromperait encore gravement sur les convenances de notre temps en faisant de cette institution du moyen âge le fondement de l'organisation communale. J'ai exposé ailleurs[1] les faits et les principes qui provoquent la transformation de ce genre de propriété, à mesure que les peuples deviennent plus libres et plus prospères, et je puis me borner à les résumer ici en peu de mots. Les biens indivis conviennent spécialement aux anciens régimes sociaux qui, ayant assuré au moyen de privilèges la prépondérance de certaines familles et la grandeur de l'État, se préoccupent de mettre à l'abri du dénûment le reste de la population, plutôt que d'y favo-

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 25, 183, 187, 235, 237, 241, 283, 293.

riser l'essor des individualités éminentes. Ils ne s'adaptent point aux convenances des grandes nations modernes qui, n'apportant aucun obstacle à la décadence des grandes familles envahies par le vice et l'oisiveté, ont intérêt à les voir remplacer par les familles qui se fondent et s'élèvent par le travail et la vertu. La libre acquisition de la propriété privée est le plus sûr moyen de succès de ces nouvelles familles, et elle ne peut se propager chez les nations d'origine féodale que par l'aliénation des biens indivis.

Cette transformation importe encore plus que le rachat des redevances seigneuriales à l'établissement du nouveau régime européen; aussi, ces deux sortes de réformes sont-elles confiées, en Angleterre, à la même autorité (60). L'aliénation des biens indivis est à peu près accomplie dans ce royaume, tandis qu'elle est à peine commencée chez nous. Le sol de la France en renferme encore d'immenses étendues[1]; et, par une regrettable méprise, beaucoup de personnes, croyant servir la cause de la liberté civile et politique, continuent à repousser la réforme. Sous ce rapport comme sous beaucoup d'autres, la France s'est jusqu'ici contentée de mots et d'apparences : elle se flatte de devancer l'Angleterre parce qu'elle a aboli des noms et changé des costumes que celle-ci conserve avec respect; mais elle reste sur ce point plus féodale[2] que son émule, qui depuis sa révolution de 1688, s'applique avec une infatigable persévérance à aliéner la propriété communale. L'adoption du même régime serait pour la France une des réformes les mieux justifiées, et elle écarterait un des prétextes les plus spécieux qu'on puisse invoquer en faveur de l'organisation actuelle des communes rurales.

Au surplus, la possession des biens dits communaux concorde moins qu'on ne le croit généralement avec la délimitation de ces communes. Ils appartiennent, tantôt à des unités moindres nommées sections de communes, tantôt, au con-

[1] *Les Ouvriers européens*, p. 235.

[2] Je ne saurais trop rappeler que la propension dominante de tous les régimes féodaux que j'ai observés, est de réagir contre la nature humaine et de maintenir au-dessous des seigneurs l'égalité des conditions.

traire, à plusieurs communes réunies, et dans ces divers cas, l'organisation communale entrave plutôt qu'elle ne favorise la bonne gestion de ces biens. Enfin si quelques propriétés spéciales, les futaies et les forêts de montagnes par exemple, ne peuvent être cédées aux particuliers, à défaut de familles-souches capables de les conserver, il ne s'ensuit pas qu'elles doivent rester communales : il conviendrait, comme je l'ai indiqué ailleurs (33), de les attribuer, à des conditions équitables, au domaine de l'État. Et cette conclusion concourt, avec plusieurs autres faits, à démontrer que notre régime actuel ne pèche pas toujours par l'excès de la centralisation.

On s'applique depuis longtemps chez nous à rattacher à l'institution communale le service de l'instruction primaire. Cet effort est peu judicieux en ce qui concerne les districts ruraux; car les résultats qu'on en obtient laissent beaucoup à désirer et sont peu conformes à la justice distributive. Les petites communes supportent difficilement les frais d'un établissement; les grandes communes ne se prêtent guère à la création d'un établissement unique; et lorsqu'une agglomération locale d'habitants détermine l'emplacement de l'école, l'intérêt des populations disséminées, c'est-à-dire de la classe agricole la plus recommandable (34), se trouve presque toujours sacrifié. Mais le vice radical du système se trouve dans l'intervention obligée du régime communal. Ainsi que je l'ai établi précédemment (47), l'école primaire n'a point nécessairement un caractère public : c'est un établissement essentiellement privé qui peut sans doute, selon les convenances des chefs de famille, se lier à l'organisation communale, mais qui peut aussi se rattacher à une circonscription plus ou moins étendue, ou se présenter comme une dépendance directe du temple ou du foyer domestique. Dans une organisation normale, l'État ni le gouvernement local ne doivent point avoir, en ce qui concerne ce service, une intervention obligatoire. Ils peuvent accorder un concours momentané à des populations comprenant peu, sous ce rapport, leurs vrais intérêts; mais il n'existe aucune raison pour que cette faveur s'applique exclusivement à des écoles communales. Le gouvernement britannique s'inspire à cet égard d'une idée plus

juste en distribuant indistinctement les subventions dont il dispose (60), à tous les établissements fondés sous les patronages divers des communes, des paroisses, des hameaux, des communions religieuses orthodoxes ou dissidentes, des corporations privées de toute nature ou des particuliers qui se dévouent aux œuvres de bienfaisance et d'utilité publique.

J'ajoute que si on persistait chez nous, suivant une propension invétérée, à rattacher les subventions scolaires au cadre du gouvernement local, ce n'est point la commune rurale actuelle qui devrait constituer l'unité de ce service spécial : il vaudrait mieux déléguer à l'autorité d'une circonscription plus étendue, plus rapprochée par exemple du canton ou de l'arrondissement, le soin d'adapter ces subventions à toutes les convenances locales et d'exercer le contrôle qui en découle naturellement. En continuant à encourager avec sollicitude l'enseignement primaire, l'État ne se trouverait donc nullement conduit à conserver, sous la forme actuelle, le régime communal.

Les intérêts de voirie et de police qui imposent impérieusement aux grandes villes le régime de communauté, ne se manifestent qu'en partie où font complétement défaut dans les campagnes, dans celles surtout où règne l'organisation agricole la plus parfaite (34), où les domaines, grands ou petits, sont agglomérés autour d'habitations centrales, résidences permanentes des propriétaires. Un régime communal calqué sur celui des villes serait presque toujours, dans ces conditions, inutile ou nuisible.

En revendiquant, comme elles le font trop souvent chez nous, la propriété de chemins ayant seulement une utilité privée, les communes entravent habituellement les efforts que devraient faire les propriétaires riverains pour les améliorer, les rectifier, et en général les mieux approprier aux besoins des cultures; et, d'un autre côté, elles restent impuissantes à entreprendre elles-mêmes ces sortes de travaux. Leurs prétentions n'aboutissent, en résumé, qu'à décourager les initiatives que provoquerait, chez les intéressés, le sentiment de la propriété privée. Quant aux chemins présentant réellement le caractère d'utilité commune,

nos petites circonscriptions ont rarement les ressources et le discernement nécessaires pour imprimer à ce service une bonne direction. Même en Angleterre, où l'abondance relative des grandes propriétés, où un patronage paroissial intelligent et efficace, diminuent la difficulté du problème, on reconnaît de plus en plus la convenance d'enlever aux paroisses le service des routes d'intérêt restreint pour le concentrer sous la haute surveillance du gouvernement local dans des circonscriptions spéciales (58) établies par les intéressés, et intermédiaires entre la Paroisse et le Comté.

Les besoins de salubrité qui interdisent tout amas de matières organiques sur les voies urbaines ou dans les dépendances des habitations n'existent guère dans les campagnes à domaines agglomérés et y sont même habituellement remplacés par les préoccupations inverses. L'abondance des déjections de toute sorte, la multiplication des ateliers d'abattage et d'équarrissage, et en général les accumulations de débris végétaux et animaux, loin de nuire à la population, assurent la fertilité des pâturages et des cultures, et sont par conséquent une source d'agrément et de richesse. Alors même qu'en certains cas l'hygiène et la salubrité auraient à souffrir à cet égard de la négligence de la population, ce désordre, vu l'éloignement réciproque des habitations, conserverait un caractère local et privé et justifierait rarement l'intervention d'une autorité publique.

Quant aux convenances propres à toutes les populations, éparses ou disséminées, que doivent satisfaire une bonne organisation de la police et une énergique répression des menus délits, on s'efforce en vain d'y pourvoir dans le régime de nos petites communes rurales. Partout où des populations adonnées au vice et à l'oisiveté se trouvent au contact de grandes ou de moyennes propriétés, ce régime aboutit habituellement à une organisation permanente du braconnage et de la maraude. Les parents dressent de bonne heure leurs enfants à cette honteuse industrie, en sorte que les principes de probité et d'honneur se trouvent détruits, dès le plus jeune âge, dans le cœur des populations. Les propriétaires de domaines ruraux souffrent beaucoup de ce

désordre. Ne pouvant compter sur les produits qui sont l'objet de ces rapines, et qui, sous le climat de la France, sont l'un des charmes de la vie rurale, ils trouvent dans ce désappointement une nouvelle cause d'absentéisme (34).

Ce mal, plus grave qu'on ne pourrait le penser au premier aperçu, contribue singulièrement à maintenir l'infériorité qui se révèle lorsque l'on compare nos campagnes à celles de l'Angleterre et des États-Unis. Il résulte surtout de la prétention chimérique qui nous porte à placer dans nos impuissantes communes le centre d'impulsion de la police rurale. Le remède se trouvera dans l'exemple de l'Angleterre et des autres peuples civilisés qui assurent à la propriété rurale le respect qui lui est dû. Il consistera surtout à concentrer la direction de cette police dans des circonscriptions plus étendues que nos petites communes rurales, en laissant bien entendu aux particuliers, isolés ou associés, le pouvoir de compléter le service à leurs frais, selon leurs propres convenances, et en attribuant à de nombreux magistrats, choisis dans la classe des propriétaires résidents, le pouvoir de juger les menus délits dans de fréquentes audiences tenues au milieu des populations. Cette attribution essentielle de l'autorité publique et tous les détails qui en dépendent, ne sauraient évidemment se renfermer dans le cadre de nos communes rurales; elle doit se concentrer dans des circonscriptions plus étendues, sous la haute impulsion du département et de la province.

L'assistance des pauvres reprendra, il faut l'espérer, en France, un caractère exclusivement privé; mais si les efforts qu'on fait incessamment pour rendre ce service public et obligatoire, sous la direction d'une branche spéciale de bureaucratie, étaient couronnés de succès, ces fonctions nouvelles se rattacheraient à de grandes agglomérations d'intérêts et non à nos petites communes rurales. L'Angleterre fournit sous ce rapport des indications concluantes : l'assistance rurale qui, depuis 1601, était exclusivement paroissiale, a dû être récemment centralisée dans des Unions composées moyennement d'une vingtaine de Paroisses (56).

L'assistance des malades, des infirmes et des vieillards,

dans les cas où la famille n'y peut complétement suffire, est une fonction de corporations privées (46), formées, tantôt de citoyens qui se réunissent spontanément pour gérer leurs propres fondations, tantôt de notables désignés par la population ou par l'autorité locale pour administrer les établissements créés par la sollicitude et le dévouement des générations antérieures. L'observation comparée des peuples européens prouve que ces établissements ne se conservent dans toute leur pureté que par les sentiments de responsabilité individuelle, fécondés par l'esprit religieux et contrôlés par l'opinion locale; tandis que la corruption y pénètre dès qu'on leur donne un caractère public, et notamment lorsqu'on les place sous la direction des bureaucraties de l'État, des provinces et des communes.

Les services complexes qui pourvoient aux besoins et aux intérêts des aliénés peuvent être à la rigueur fondés et administrés par les grandes communes urbaines; il y a cependant plus de convenance et moins de chances d'abus à les réunir à ceux des districts ruraux, dans de grandes institutions placées sous la direction de la province et le contrôle de l'État. Dans aucun cas, il ne peut y avoir là une attribution pour les communes rurales. La France semble appliquer ici avec succès ses habitudes de centralisation; elle a été parfois bien inspirée en groupant plusieurs départements et en donnant au service des aliénés le caractère provincial. Aucun de ces régimes d'assistance ne saurait donc se lier à l'institution de nos communes rurales.

Le service de l'état civil ayant pour objet de célébrer les mariages et d'enregistrer les naissances, les mariages et les décès, a été partout au moyen âge, et reste encore çà et là en Europe, une dépendance du régime paroissial. C'est ce service qui à vrai dire a déterminé, au début de la Révolution, la transformation des paroisses en communes rurales, lorsque de hautes considérations de politique et d'ordre public ne permettaient plus de conserver cette attribution aux clergés. Mais cette conception était peu judicieuse, car elle a multiplié à l'infini, pour une fonction très-simple, des autorités qui, en principe, devaient avoir le caractère élevé

du prêtre et du magistrat; elle a tout d'abord établi, entre la théorie de la fonction et la nature du personnel disponible, une contradiction qui a constamment vicié dans son principe notre commune rurale.

Les Anglais ont donc été mieux avisés lorsqu'ils ont voulu récemment faire un nouveau pas vers la séparation de l'Église et de l'État, et rendre à l'autorité civile une de ses attributions naturelles. Ils ont centralisé l'état civil dans les Unions de paroisses (56), chez un fonctionnaire offrant les garanties sérieuses que ce service réclame, et surveillant de près des agents répartis dans la circonscription, selon des convenances qui ne s'identifient pas toujours avec l'organisation paroissiale. Ici encore les vrais besoins des populations ne se lient aucunement à la conservation des communes rurales, et réclament, au contraire, une intelligente réforme.

Cette conclusion est celle que j'ai déjà signalée au sujet de la police locale et du jugement des menus délits; elle se reproduit également pour l'élaboration des listes d'électeurs et de contribuables, pour la police des réunions électorales, pour la levée des impôts, pour le payement des dépenses locales, et, en général, pour les branches d'activité formant le premier degré de l'autorité publique. Tous ces services doivent être concentrés dans des circonscriptions analogues aux Unions anglaises, et se rapprochant plus ou moins de notre canton. Dans ces conditions, sans donner lieu à des dépenses excessives, et sans se heurter aux difficultés naissant de l'insuffisance du personnel, ils peuvent être confiés à des fonctionnaires ou à des magistrats dignes de leur mission, et secondés au besoin par des agents, répartis sous leurs ordres dans les localités.

En résumé, la solution des difficultés que soulève sans résultat depuis trois quarts de siècle l'organisation de notre commune rurale, se trouvera dans le remplacement de cette création stérile par une circonscription plus ou moins analogue à notre canton.

Entre les paroisses rurales, constituées à tort en communes puisqu'elles ne sont qu'une simple agglomération

d'intérêts privés, et les communes urbaines où les familles sont soumises par la loi à certaines obligations d'intérêt public, il existe des agglomérations réunissant quelques-unes des conditions propres à chacun de ces deux types extrêmes. Elles ne veulent point supporter les dépenses qu'entraînent tous les intérêts collectifs auxquels les grandes villes pourvoient en se constituant en communes; et elles ont intérêt à se rattacher au régime administratif des districts ruraux contigus. La constitution anglaise a résolu admirablement le problème que soulèvent ces populations mixtes (58); elle les autorise, par des lois générales sans cesse modifiées selon les besoins nouveaux qui se révèlent, à se constituer en corporations, en vue d'obtenir certains avantages nettement définis, tout en restant attachées, en ce qui concerne les autres intérêts collectifs, à l'Union des paroisses et au Comté. C'est ainsi que beaucoup de corporations organisent en commun certains services de voirie, de police, de salubrité, ou entreprennent des travaux relatifs à l'approvisionnement d'eau et à l'éclairage, en déclarant se conformer aux lois spéciales rendues à cet effet par le Parlement. Pour jouir du bénéfice de ces lois, les populations n'ont qu'à manifester leur volonté par un vote, et à subir quelques formalités assurant aux minorités et aux contribuables atteints par ce nouveau régime, les garanties nécessaires.

On ne saurait concevoir une organisation plus judicieuse, plus apte notamment à épargner aux populations non homogènes la contrainte que leur imposerait l'institution d'un régime uniforme. Parmi les nombreuses formes de gouvernement local adoptées en Europe, je n'ai rencontré aucune pratique qui parût mieux justifiée par la satisfaction et le bien-être des administrés. La raison et l'expérience conseillent donc d'adapter un régime analogue aux habitudes de nos agglomérations rurales ou urbaines; de les exercer ainsi à faire elles-mêmes un judicieux triage de leurs intérêts privés ou communs, et de les soustraire aux entraves que leur impose aujourd'hui la loi communale.

Je ne crois pas devoir devancer à ce sujet les recherches des pouvoirs publics qui, en cas d'approbation du principe,

auraient à en faire l'application à notre pays. Les projets de ce genre sont peu en harmonie avec l'esprit de cet ouvrage. Il m'a paru plus conforme à la méthode de décrire, avec des détails qui auront pu paraître minutieux au lecteur (58), le régime qui, depuis 1848, et surtout depuis 1858, se propage avec tant de succès en Angleterre, parce qu'il concilie deux principes que nos voisins respectent également, l'intérêt public et la liberté individuelle.

Les réformes qu'il y a lieu d'introduire en France dans le régime communal, se rattachent, comme on le voit, à des principes simples; les applications de ces principes sont d'ailleurs, pour la plupart, tracées par l'excellente pratique de l'Angleterre et de plusieurs peuples étrangers.

En ce qui concerne les villes, il faut donner l'indépendance aux autorités locales, et les soustraire au joug des bureaucraties de l'État ou du département. D'un autre côté, il faut leur refuser le pouvoir d'opprimer le public et notamment de gêner la circulation par le procédé féodal des barrières d'octroi.

En ce qui concerne les campagnes, il faut abandonner les petites unités aux libres propensions de la vie paroissiale, en cessant de provoquer chez elles une vie commune toute factice, inutile vestige du moyen âge, souvent oppressive[1] pour les familles et les corporations privées. Les attributions qu'on s'efforce en vain de leur conférer depuis soixante-quinze ans, doivent être restituées, les unes à la vie privée, les autres à des circonscriptions plus étendues, intimement liées au département et à la province.

En résumé, la réforme de la commune doit tendre, d'une part, à développer l'initiative et la fécondité de la vie urbaine,

[1] Il est dans la nature des choses que les abus de l'autorité publique se fassent surtout sentir à ces niveaux inférieurs où l'imperfection des agents se complique des rivalités habituelles à nos petites localités. Aussi, un propriétaire rural désirera-t-il généralement que le tracé du chemin qui l'intéresse soit fixé par le préfet plutôt que par le maire qui peut être son ennemi personnel, ou par le conseil municipal chez lequel peut dominer l'influence d'une coterie hostile. Les efforts individuels, concourant, au

de l'autre, à rattacher les intérêts vraiment communs de la vie rurale à de plus grandes unités, analogues à notre canton actuel, ayant l'activité, le discernement et la puissance que nos petites communes rurales ne posséderont jamais.

66. — LE GOUVERNEMENT LOCAL DOIT SURTOUT GROUPER LES INTÉRÊTS RURAUX DANS LE CANTON ET LE DÉPARTEMENT, ET LES INTÉRÊTS PLUS GÉNÉRAUX DANS LA PROVINCE.

On oppose habituellement trois objections principales aux réformes tendant à rétablir dans le gouvernement local l'initiative et l'indépendance qui y régnaient autrefois et dont les autres peuples européens continuent à jouir.

Les écoles politiques et sociales, qui voient dans notre tradition révolutionnaire le fondement de tout ordre public, tiennent en suspicion l'esprit provincial. Elles se rappellent que les provinces de l'ancien régime, celles surtout où dominait la vie rurale, se sont peu associées ou ont formellement résisté à la révolution propagée par les populations de Paris et des grandes villes. Elles se persuadent, en conséquence, que la réorganisation des provinces apporterait de nouveaux obstacles à l'établissement du régime stable que nous cherchons à constituer depuis 1789.

Cette objection est de nos jours sans fondement. La province a été moins ardente que nos grandes villes à renverser le mauvais gouvernement de l'ancien régime; mais elle est éminem-

surplus, avec les tendances permanentes des bureaux de Paris et des chefs-lieux de département, se sont donc souvent employés à amoindrir l'autorité des communes rurales.

Nos petites oligarchies municipales poussent souvent jusqu'au ridicule l'intolérance et l'esprit de coterie que nous a légués l'ancien régime. Je connais une commune rurale où un grand propriétaire, considéré et aimé de tous comme le bienfaiteur de la contrée, n'a jamais pu se faire admettre dans le conseil communal, composé de petits propriétaires, de cabaretiers et d'artisans ruraux. A l'éloge de la personne exclue, et au reproche amical qu'on en déduisait, un membre de ce conseil répondit un jour naïvement : « Oh! monsieur, vous avez bien raison; M. le Duc est la perle « des hommes et le patron du pays; nous le chérissons tous; mais nous ne « voulons pas de *bourgeois* parmi nous! »

ment propre à conserver le bon gouvernement que nous cherchons tous à fonder. Animées des saines inspirations de la vie rurale, les familles provinciales les plus influentes estiment très-haut l'indépendance individuelle, l'une des conséquences les plus naturelles de leur condition; et, d'un autre côté, exemptes des besoins et des désirs qui portent les familles urbaines à parcourir des voies nouvelles, elles tiennent à jouir de la quiétude qui leur est acquise et à rester dans les occupations et les rapports sociaux qui suffisent à leur activité. La province rurale représente avec plus de permanence bien qu'avec moins d'éclat que les grandes villes la liberté civile et politique, principal besoin des temps modernes; elle résiste mieux à l'influence délétère de la richesse et à la corruption des classes dirigeantes, écueils éternels des gouvernements dans les civilisations avancées. Elle sera donc par excellence dans l'avenir, encore plus qu'elle ne l'a été dans le passé, l'élément modérateur et conservateur des gouvernements. Dès à présent, elle serait le plus sûr auxiliaire de ceux qui veulent fonder la liberté en évitant les révolutions.

Selon la seconde objection, une organisation ferme de la province porterait atteinte aux sentiments de nationalité; et, à ce sujet, on se reporte volontiers aux guerres provinciales de l'ancien régime et aux résistances locales qui, pendant l'élaboration révolutionnaire du régime nouveau, parurent un moment faire obstacle au maintien de l'unité française.

Des critiques rétrospectives du même genre pourraient être, à la rigueur, adressées à tous les États où le régime provincial se montre le plus fécond, et chaque jour elles auront moins de fondement. Avant d'être groupées en grandes nations, les provinces ont pour la plupart formé des Etats indépendants; et il est tout naturel que la transition ait donné lieu à des froissements et à des luttes; mais l'harmonie s'est produite à mesure que les bienfaits de l'union se sont manifestés.

Les antipathies qui séparèrent si longtemps l'Écosse de l'Angleterre, et qui éclatèrent encore au milieu du dernier siècle, ont complétement pris fin de nos jours (59), et celles qui subsistent en Irlande ne tarderont pas à disparaître sous

les mêmes influences. Au moment où éclata la révolution française, l'union des provinces était plus intime en France qu'elle ne l'était dans les Iles britanniques, et depuis lors, elle a été rendue plus complète encore par un régime d'égalité et de droit commun. A la vérité, quelques provinces n'ont point subi sans résistance l'impulsion révolutionnaire imprimée par les grandes villes; mais le caractère de leur protestation a été rural plutôt que provincial. L'extension des libertés locales, qui a mis fin dans les Iles britanniques à des rancunes invétérées, ne pourrait donc que cimenter chez nous l'union créée par notre régime de droit commun.

Nos assemblées révolutionnaires, dont nous conservons plus qu'on ne croit les erreurs et les passions, se sont abusées en pensant que, pour développer le patriotisme, il faut détruire les affections et les intérêts qui naissent hors de la sphère du pouvoir central. En brisant systématiquement les liens qui unissent le citoyen à la famille, aux associations locales et à la province, elles ont provoqué l'insuccès qui a été le résultat final de leurs entreprises, car elles ont méconnu les enseignements de l'expérience et de la raison.

Sauf quelques individualités élevées au-dessus de leurs contemporains par une culture spéciale, les hommes ne se passionnent guère pour les idées abstraites. On ne forme pas plus des citoyens par la notion théorique de l'État, qu'on ne formerait des chrétiens, sans l'appui du culte, par la seule connaissance de Dieu. Pour s'élever au sentiment national, les hommes ont besoin de voir la nation représentée par cette multitude d'affections, d'habitudes et d'intérêts qui les rattachent au lieu natal. Les peuples les plus dévoués à la patrie sont ceux chez lesquels ces propensions naturelles sont favorisées par des institutions positives; et, parmi celles-ci, les plus fécondes sont incontestablement celles qui maintiennent l'ascendant et la splendeur de la province.

Enfin, les personnes placées au point de vue gouvernemental et conservateur opposent à l'extension des libertés provinciales une objection analogue à celle que j'ai déjà signalée en ce qui concerne les libertés urbaines. Elles crai-

gnent que, chez une nation qui s'est montrée si souvent rebelle au principe d'autorité, l'octroi de ces libertés ne donne un nouvel essor aux instincts de désordre et d'antagonisme.

A la même objection, j'oppose la même réponse. L'exercice d'une autorité légitime ne développe point, en général, chez les hommes l'esprit d'insubordination et de révolte. C'est, au contraire, la véritable école de l'obéissance et du respect envers toute autorité supérieure, digne de sa mission et portée elle-même à maintenir les droits de ses subordonnés. Les libertés provinciales, on ne saurait trop le remarquer, propagent cette bienfaisante influence dans un milieu plus calme, plus moral, plus conservateur en un mot, que celui des grandes villes.

Les Anglais se sont donc inspirés d'un sentiment profond d'ordre public en établissant, dans le Parlement, une représentation distincte pour les Comtés ruraux (57) et pour les Boroughs ou grandes communes urbaines (58). Un régime analogue nous donnerait les mêmes garanties, et il n'y aurait plus lieu de craindre que les excitations d'un gouvernement révolutionnaire pussent jamais provoquer, dans les campagnes ainsi organisées, les excès qui attachent de si tristes souvenirs à l'histoire de plusieurs communes urbaines. En émettant cette assertion, je suppose bien entendu que l'abrogation du régime actuel de Partage forcé permette la réorganisation spontanée de la propriété rurale, et cesse de propager, parmi les propriétaires indigents des campagnes (34), les appétits grossiers et les instincts de barbarie qui se sont révélés, dans plusieurs districts ruraux, pendant les événements de 1851.

Il faut reconnaître au surplus que ces objections ne sont ni aussi générales, ni aussi invétérées que celles qui s'opposent aux réformes de la vie privée et de la commune. Plusieurs écrivains[1] commencent à signaler, chez nous, les bienfaits d'une bonne organisation provinciale. Quelques-uns, animés d'un esprit sincèrement libéral, vont jusqu'à réclamer, au moins en ce qui concerne les circonscriptions territoriales,

[1] M. Pierre Clément, M. L. de Lavergne, les auteurs du recueil intitulé *Varia*, etc.

le rétablissement des provinces de l'ancien régime. Ils objectent contre l'organisation actuelle que le département ne répond ni aux convenances réelles, ni aux habitudes acquises des populations; tandis que les rapports sociaux créés par l'ancienne vie provinciale conservent leur force : et ils en concluent que le retour à ces circonscriptions traditionnelles serait le moyen le plus simple et le plus efficace de réorganiser le gouvernement local.

Ces propensions sont spécieuses au premier aperçu : ceux qui auront mission d'accomplir la réforme sociale de notre pays agiront, en effet, judicieusement en restaurant les traditions qui ne blessent point les intérêts actuels. Mais, d'un autre côté, ils ne sauraient trop se tenir en garde contre les tendances historiques qui ont imprimé une direction stérile aux travaux de quelques réformateurs allemands. On donnerait contre cet écueil en rétablissant, même avec de nouvelles institutions, les anciennes provinces, et je vais montrer que cette restauration ne concorderait pas avec le principal objet que semble devoir se proposer la réforme.

Le but du gouvernement local, dans les grands États européens, est de grouper dans une série d'unités, convenablement choisies et liées entre elles, les intérêts généraux de la vie rurale; puis d'établir entre ces intérêts l'entente et l'harmonie que la contiguïté des habitations permet de créer, avec une organisation plus simple, dans les communes urbaines. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, la constitution britannique a parfaitement résolu ce problème en superposant à la Paroisse rurale qui tend à devenir un simple groupe d'intérêts privés, l'Union (56), le Comté (57) et les trois anciens royaumes devenus aujourd'hui de vraies provinces (59).

Nonobstant une conception systématique assez différente en apparence, la France a été conduite par la force des choses à une organisation analogue, en établissant au-dessus de ses petites communes rurales, le canton, le département et certaines circonscriptions intermédiaires entre ce dernier et l'État. Lorsque nous renoncerons enfin à l'antagonisme social et aux révolutions pour organiser, avec le concours de toutes nos forces, un État puissant en présence de localités libres,

nous trouverons donc chez nous presque tous les éléments d'une excellente solution.

Le lecteur qui aura bien voulu suivre les développements présentés ci-dessus au sujet des communes rurales (65), comprendra, sans qu'il soit nécessaire d'ajouter ici de nouveaux détails, que le canton, équivalent de l'Union anglaise, sera le lieu naturel de réunion des intérêts généraux, groupés à tort jusqu'à ce jour dans ces communes. Parmi ceux-ci se présentent au premier rang les services de l'état civil, des chemins d'intérêt local et de la police rurale. On y rattacherait quelquefois l'enseignement primaire, l'assistance des pauvres et les autres services d'ordre privé que l'intérêt public ne permet pas de laisser en souffrance quand l'initiative individuelle fait défaut. La comparaison des deux pays semble indiquer que les cantons français ont été multipliés plus qu'il ne convient pour cette nouvelle destination. Si une étude plus attentive confirmait cette appréciation, il serait aisé d'en réduire le nombre, sans affecter sérieusement les droits acquis.

Les circonscriptions du département et du Comté offrent d'intimes rapprochements, en ce qui concerne la population et l'étendue superficielle (57). Les analogies fondées sur la nature des intérêts sont au fond plus marquées que ne le laisse croire souvent le contraste des noms et des formes; elles deviendront plus complètes à mesure que les réformes, dont il a été précédemment question, identifieront davantage les institutions des deux peuples, dans les domaines de la vie privée et de la commune. L'uniformité qui s'est spontanément produite, dans la pratique des deux pays, fournit une première raison de présumer que la division départementale répond, non-seulement aux préoccupations spéciales qui inspirèrent les réformateurs de 1791, mais encore aux véritables convenances des gouvernements modernes. Quand on étudie les intérêts communs, qui obligent les localités à se concerter, on trouve qu'ils seraient imparfaitement satisfaits, parfois même décidément froissés, si le groupement devait s'étendre à des circonscriptions aussi étendues que l'étaient la Bretagne, la Provence ou le Languedoc. Enfin, si l'on se reporte à l'organisation administrative des anciennes pro-

vinces et notamment des pays d'États, on constatera que leurs attributions empiétaient souvent sur celles que les peuples modernes réservent exclusivement à l'État proprement dit : en revenant à ces anciennes circonscriptions, on ne se placerait donc pas dans le cadre du gouvernement local tel qu'on le comprend aujourd'hui.

D'un autre côté, en proposant le maintien des circonscriptions départementales, je ne prétends point qu'elles soient à l'abri de toute critique et qu'on n'y puisse opérer quelques remaniements utiles. Rien ne s'oppose absolument à ce genre de réformes; mais le bienfait en sera toujours balancé par l'inconvénient de rompre des traditions et de troubler des habitudes datant déjà de trois quarts de siècle[1]. L'esprit d'innovation devra moins s'attacher à la délimitation des circonscriptions départementales qu'à l'organisation des services et à l'institution des autorités ayant mission de les diriger.

On peut appliquer aux services publics de notre département et du Comté d'Angleterre une observation analogue à celle que j'ai déjà présentée pour les communes urbaines des deux pays. Les besoins auxquels ils doivent pourvoir, au milieu de populations éminemment agricoles, offrent déjà beaucoup d'analogie. En présence des propensions qui portent les Européens à adopter des institutions uniformes (53); sous l'influence d'un commerce plus libre et de rapports sociaux plus fréquents, ils tendent chaque jour à s'identifier davantage. Les solutions à adopter seront d'ailleurs de plus en plus subordonnées à la préoccupation dominante de la civilisation moderne, à l'établissement de la liberté civile et politique. Ici encore, le point de départ de la réforme peut être solidement fondé sur le régime établi, tandis que le sens du mouvement est indiqué par l'organisation dont jouissent nos émules les plus stables et les plus libres. Au surplus, cette assimilation progressive des institutions, œuvre par excellence de l'Europe actuelle, ne s'accomplira pas exclusivement au

[1] Quand on étudiera cette question avec l'attention qu'elle mérite, on reconnaîtra que les changements de circonscription, qui n'offriraient guère de difficultés pour le canton, soulèveraient, en ce qui concerne le département, des inconvénients fort graves.

profit de la France; et déjà même, comme je vais le dire, on peut apercevoir en Angleterre, dans quelques réformes récentes émanant du Parlement et des Comtés, une certaine tendance à se rapprocher du département français.

Au nombre des services locaux qui offrent déjà entre les deux pays des points de rapprochement, on doit citer en première ligne la construction et l'entretien des bâtiments affectés aux services départementaux; des établissements pénitentiaires, des prisons, des asiles d'aliénés; le service des enfants trouvés; la confection des listes électorales et le service des élections; certains services généraux de salubrité; la vérification des poids et mesures; la répartition entre les localités des charges attribuées en bloc au département, en ce qui concerne l'impôt et le recrutement de la force publique; le jugement des réclamations de toute origine soulevées par les taxes de l'État et des services locaux (57).

Parmi les services qui diffèrent le plus et au sujet desquels l'Angleterre montre une certaine tendance à se rapprocher de notre régime, on remarque surtout le service des routes. Le Comté n'y intervient qu'en construisant les ponts des routes paroissiales : il laisse le soin des routes, ayant un intérêt plus général, à des corporations privées qui se remboursent de leurs frais au moyen de péages, autorisés par le Parlement sur la proposition des autorités locales. On apprécie surtout, dans ce système, les raisons d'équité qui mettent la dépense des routes à la charge de ceux qui en font usage, et les salutaires influences qui soustraient les populations à la contagion des idées communistes. En faisant aujourd'hui, en cette matière, un pas vers le régime français (57), on a en vue d'autres avantages : on se préoccupe surtout de supprimer les frais considérables et surtout la gêne qu'impose au public la perception des péages à de nombreuses barrières; on veut ainsi assimiler plus complétement l'unité rurale à l'unité urbaine, en donnant aux campagnes la liberté de circulation que la suppression des octrois et des péages de toute sorte assure maintenant aux villes.

Parmi les services qu'il importe d'acclimater chez nous, conformément aux pratiques séculaires du Comté, il faut sur-

tout signaler une police fortement organisée, liée autant que possible aux services plus locaux qui peuvent être institués par les particuliers, les hameaux, les paroisses, les villes de marché et les cantons. Au nombre des importations les plus bienfaisantes, se présente encore la surveillance de certains établissements fréquentés par un public peu recommandable, de ceux notamment qui spéculent sur la vente des boissons spiritueuses. Une longue expérience enseigne, en effet, que dans ces incertaines régions du domaine privé où l'industrie légitime tend à se transformer en un attentat systématique contre la morale, l'immixtion de l'autorité a d'autant moins d'inconvénients qu'elle se confond davantage avec les influences des petites localités, celles qu'on pourrait appeler les magistratures naturelles.

Dans le département comme dans le Comté, la clef de voûte du gouvernement local doit se trouver dans un solide régime financier où les abus de la recette et de la dépense soient conjurés par l'influence souveraine des contribuables.

Quant à la justice locale, elle doit souvent s'inspirer de l'excellente pratique du Comté anglais; elle doit rester, au surplus, ainsi que je l'expliquerai plus loin, dans l'avenir comme elle l'a été dans l'ancien régime, en connexion intime avec l'ensemble du régime adopté pour la province.

Les nombreux points de contact qu'on peut signaler entre les circonscriptions et les attributions du Comté et du département ne se retrouvent plus, en ce qui concerne la partie la plus essentielle de toute organisation sociale, la constitution des autorités et le choix du personnel. Ici le contraste des deux pratiques est complet et semble dériver de l'antagonisme des principes.

L'organisation actuelle du Comté, harmonieux mélange de l'esprit de tradition et de l'esprit de progrès, est spécialement adaptée aux convenances permanentes et aux besoins nouveaux des populations rurales; elle établit entre les familles disséminées selon les exigences de l'agriculture, ou groupées çà et là par les intérêts collectifs des campagnes, une entente analogue à celle que la commune crée entre les habitations, les rues et les quartiers des villes. Le Comté

laisse aux communes urbaines constituées au milieu de son territoire, par la loi ou la coutume, une existence distincte et indépendante; et lorsqu'il y a lieu de pourvoir avec ces dernières à certains intérêts communs, il procède en vertu de conventions spéciales, comme s'il s'agissait de particuliers, de corporations privées ou de Comtés voisins. Les attributions du Comté sont essentiellement civiles et locales; elles restent complétement étrangères au domaine politique, et elles ne réagissent jamais sur celles de la province ni de l'État. Les autorités qui en sont chargées ne prétendent point exercer une influence sur le Parlement ni sur le pouvoir exécutif; et lorsqu'elles défendent devant eux certains intérêts, c'est toujours avec l'attitude d'administrés respectueux.

Le gouvernement central, de son côté, ne les appelle point à intervenir, même indirectement, par des avis ou des vœux dans le domaine politique[1]; il s'applique, au contraire, à les maintenir strictement dans la sphère de leurs devoirs locaux. Il atteint ce but par les lois et par les coutumes qui posent des limites bien définies au pouvoir de ces autorités, et par le droit commun qui aide incessamment les particuliers à en réprimer les empiétements. Après avoir donné ces garanties aux intérêts publics et privés, il ne craint plus de laisser dans la pratique aux autorités locales une liberté d'action presque absolue; et il se garde surtout de les soumettre à une direction et à un contrôle exercés par ses agents.

Ces autorités ont une situation très-différente de celle qui est faite dans le Parlement aux représentants des mêmes localités. Ces derniers ont à faire les lois d'intérêt général selon les exigences variables de la politique, et sous l'excitation d'intérêts affectés par les changements qui se produisent dans le monde entier. Les autorités locales n'ont qu'à admi-

[1] Je suis loin d'en conclure que l'excellente organisation du Comté soit sans influence sur la constitution politique de l'Angleterre. Il est manifeste, par exemple, qu'elle offrirait de précieuses garanties contre des entreprises illégales de toute origine; mais, dans une semblable éventualité, le Comté agirait moins comme un corps constitué que comme un particulier défendant sa propriété et ses autres droits privés.

nistrer, en se conformant aux lois, les intérêts spéciaux qui varient le moins. Les Anglais ont donc été conduits par la nature des choses à prendre ces autorités à deux sources différentes : tandis que les membres de la Chambre des communes sont fréquemment réélus par les contribuables, à la seule condition de satisfaire aux exigences de l'opinion, les autorités du Comté se composent en permanence d'un corps de magistrats nommé par le souverain et comprenant en fait tous les propriétaires ruraux que l'opinion, fort délicate sur ce point, juge dignes de remplir cette haute mission (57).

Il semble que dans la pratique de la constitution britannique, cette différence d'origine concourt dans une certaine mesure à assurer la prépondérance du Parlement et du pouvoir exécutif. Si l'on ne craint pas de conférer aux corps chargés de l'administration des communes urbaines l'ascendant qui naît de l'élection directe par la population, c'est qu'une longue expérience a enseigné que les abus d'influence [1] étaient moins à craindre pour des localités très-circonscrites à intérêts spéciaux et souvent contradictoires, que pour des territoires fort étendus sollicités par des intérêts généraux et homogènes.

Après les premiers essais de la Révolution en matière de gouvernement local, tous nos gouvernements ont pris soin de restreindre l'importance du département [2] ; mais en même temps, par une contradiction peu judicieuse, ils l'ont, sous quelques rapports, développée sans raison. Notre principale

[1] Toutes les classes de la société anglaise témoignent d'un tel respect pour la coutume et pour la constitution politique, qu'on pourrait être tenté de conclure que le régime adopté pour l'organisation des pouvoirs du Comté se fonde exclusivement sur la tradition. On ne saurait expliquer ainsi une pratique aussi fondamentale : le gouvernement anglais est celui qui sacrifie le plus volontiers la tradition aux exigences actuelles de l'intérêt public et du droit commun ; et il ne voit jamais rien de superflu dans une précaution qui peut conjurer la corruption ou l'abus. Ainsi, depuis longtemps le pouvoir exécutif n'a manifesté aucune tendance à abuser de son autorité ; cependant, le Parlement conserve avec une ténacité inébranlable la faculté de dissoudre chaque année l'armée de terre, en refusant non-seulement les subsides mais encore le vote du Mutiny act (60).

[2] Cette préoccupation est évidente dans la loi du 10-12 mai 1838 voir notamment les art. 4, 7, 8, etc.

erreur consiste à grouper dans le département les grandes communes urbaines et les districts ruraux, c'est-à-dire deux intérêts dissemblables et qui se nuisent réciproquement lorsqu'ils ne conservent point une action distincte. De là résultent deux graves inconvénients. Les influences urbaines, que tout concourt à développer chez nous depuis deux siècles, prennent naturellement une prépondérance abusive dans une représentation fondée sur le régime électif : et c'est ainsi que le système des octrois, qui n'est pas moins nuisible à l'agriculture qu'à la liberté générale, s'enracine chez nous de plus en plus, dans le temps même où il se trouve condamné par l'accord des peuples libres. En second lieu, dans ce groupement de deux intérêts qui devraient se balancer mutuellement en conservant leur individualité, le département acquiert devant l'État une importance exagérée, source d'inquiétude pour ceux qui se préoccupent de maintenir entre les pouvoirs publics un juste équilibre.

La bureaucratie, hostile par instinct au gouvernement local, a toujours tiré parti de cette situation fausse pour exciter les méfiances de nos pouvoirs exécutifs; et sous cette inspiration ceux-ci ont été conduits à réduire autant que possible les attributions des conseillers-généraux de département à un contrôle nominal et de courte durée.

L'opinion publique a également contribué, en cette matière, à inquiéter nos gouvernements. Il semble qu'elle n'a point renoncé aux souvenirs laissés par nos anciennes assemblées provinciales et qu'elle a parfois réclamé pour les conseillers-généraux de département des attributions qui ne sauraient leur appartenir depuis l'établissement régulier de la représentation nationale. Les partis politiques, selon qu'ils dirigeaient l'opposition ou occupaient le pouvoir, ont successivement entrevu, dans la réforme du département, un point d'appui ou un obstacle. La vraie organisation du département a, en outre, toujours été faussée chez nous par le régime d'élection directe, qui a le double inconvénient de conférer un caractère politique à des autorités qui devraient être essentiellement administratives et judiciaires (57), et de limiter en nombre des capacités qui ne seront jamais assez multipliées.

Enfin le gouvernement central et la bureaucratie ont eux-mêmes détourné les conseillers-généraux du rôle modeste où ils doivent se renfermer en les provoquant à émettre des avis et des vœux sur des questions d'intérêt général qui devraient rester pour l'État des attributions exclusives. Rien n'est plus contraire à la pratique des peuples libres et n'a plus contribué à fausser chez nous le gouvernement local. En Angleterre, où l'enquête, fondement des lois (64), guide sans cesse l'administration publique et concourt en conséquence à maintenir l'ascendant moral de l'État, le Parlement et le pouvoir exécutif cherchent auprès des particuliers toutes les lumières qui peuvent éclairer leurs décisions et leurs actes; ils consultent, s'il y a lieu, les personnes investies dans la province d'un mandat public. Mais les opinions ainsi recueillies conservent un caractère privé et ne donnent jamais lieu à des votes qui pourraient balancer l'autorité des décisions prises par les corps politiques. Les enquêtes faites contrairement à ce sage principe auprès des autorités locales sont fréquentes dans notre organisation administrative, et elles sont expressément autorisées par la loi départementale[1]. Elles deviennent de plus en plus un moyen d'action pour une bureaucratie qui, ne pouvant se dispenser de tenir compte des faits locaux, est constituée en dehors des personnes et des intérêts soumis à son influence. Cette fausse application d'un excellent principe a le double inconvénient de créer arbitrairement des attributions non justifiées, et de rompre les rapports directs qui devraient exister entre l'autorité chargée d'élaborer les lois et le public capable de l'éclairer.

En résumé, c'est en exagérant à quelques égards le rôle du gouvernement local que nous l'avons condamné à l'état d'impuissance que déplorent presque toutes les écoles politiques et sociales, et que nous reproche souvent l'opinion publique de l'Europe. Les conditions de la réforme sont indiquées à la fois par nos échecs et par les succès de nos émules. Les autorités départementales n'ont point à s'immiscer, même par des conseils, dans l'administration de l'État ni dans celle

[1] Loi du 10-12 mai 1838, art. 6 (4°).

des communes urbaines. On doit restreindre leur activité aux intérêts collectifs ruraux, et on les rendra d'autant plus utiles qu'on les renfermera plus rigoureusement dans ce domaine. On se trompe également en leur conférant l'influence que l'élection donne aux membres du Corps législatif, et en leur refusant, par l'application exagérée d'un bon principe, la répression des menus délits. On ne résoudra le problème du gouvernement local qu'en adoptant, selon l'exemple de l'Angleterre, l'organisation judiciaire qui sera indiquée plus loin, c'est-à-dire en réunissant, chez un personnel d'élite choisi parmi les propriétaires ruraux résidents, l'administration du département à l'exercice des magistratures locales.

La dernière question que soulève l'organisation du gouvernement local est celle de savoir si, comme dans le Royaume-Uni, il convient d'établir des autorités intermédiaires entre celles que je viens de définir et l'État; si, au-dessus du canton, du département et des grandes communes urbaines, il y a lieu de constituer la province proprement dite.

En recherchant les vraies analogies cachées parfois par la diversité des noms, on aperçoit que la question est résolue affirmativement par la pratique de toutes les grandes nations européennes. L'organisation provinciale est, comme on l'a pu voir (59), très-marquée chez la nation que j'ai surtout signalée dans ce chapitre comme terme de comparaison; et, en observant de près, on constate qu'il en a toujours été de même chez nous, malgré le soin que l'on a pris de proscrire le nom de province et de dissimuler par la forme le fond des choses. Et ici je ne fais pas seulement allusion, comme beaucoup d'écrivains de ce temps[1], aux communautés de sentiments et d'habitudes, vestiges persistants de nos anciens rapports provinciaux; j'ai surtout en vue les besoins permanents auxquels tous nos gouvernements ont, eux-mêmes, pourvu en créant une multitude de circonscriptions administratives plus étendues que le département.

Il n'est pas besoin d'insister longuement à ce sujet pour

[1] *Varia* : les départements et les provinces; Paris, Michel Lévy, 1 vol. in-12, février 1861, p. 53.

faire comprendre qu'en établissant les cours d'appel, les académies, les divisions et surtout les grands commandements militaires, les légions de gendarmerie, les préfectures maritimes, les directions des douanes et des autres administrations financières, les arrondissements forestiers et minéralogiques, les chambres de commerce, les concours régionaux d'agriculture, etc., on a institué de vraies provinces pour l'administration de la justice, de l'instruction publique, de l'armée, de la sûreté publique, de la flotte, des finances, des forêts et des mines, et pour l'encouragement du commerce, de l'industrie manufacturière et de l'agriculture. Devant ces précédents, la question n'est pas de savoir si beaucoup d'intérêts collectifs s'étendent au delà des limites du département, mais s'il convient de les grouper méthodiquement de manière à rétablir la vie provinciale.

Une réorganisation systématique de la province toucherait évidemment à une multitude de traditions et de droits acquis; il n'est peut-être pas de sujet où on se laisse plus aisément égarer par les rancunes ou les engouements fondés sur les théories historiques : c'est donc un des problèmes les plus épineux que soulève notre réforme sociale. Mais, d'un autre côté, c'est l'un de ceux dont la solution offre le moins d'urgence et peut le mieux se subordonner au perfectionnement graduel des hommes et des choses. On ne saurait organiser trop vite la commune urbaine, le canton rural et le département, qui sont les vraies unités du gouvernement local, tandis qu'il suffit à la rigueur de concevoir, pour la province, un plan d'ensemble qui s'améliorerait progressivement et dont la réalisation pourrait embrasser une longue période : c'est ce plan dont j'ai maintenant à présenter une première esquisse, en insistant sur les institutions qui doivent y occuper la première place.

Chez tous les peuples civilisés, la justice émane du Souverain et appartient par conséquent au domaine de l'État; mais, dans le détail de son organisation, et notamment en ce qui concerne la composition du personnel, elle prend toujours chez les grandes nations le caractère provincial.

Les tribunaux supérieurs, c'est-à-dire ceux qui ont le

pouvoir de juger en dernier ressort les procès, ceux que nous nommons cours impériales ou cours d'appel, ne peuvent remplir convenablement cet office qu'en se multipliant pour se tenir à la portée des justiciables. Pour rendre avec discernement la justice civile ou répressive, les magistrats composant ces tribunaux doivent connaître à fond les intérêts généraux, les passions dominantes, et en général les mœurs des parties, des accusés et des témoins ; ils ne peuvent ignorer les idiomes locaux, qui, même chez les nations les plus homogènes et en France plus qu'ailleurs, jouent encore un rôle considérable. Or ces aptitudes ne peuvent être acquises qu'après une longue résidence dans la localité ; elles ne se joignent à la plus haute vertu du juge, à l'impartialité, que chez les hommes dominant de haut les passions et les intérêts, issus de familles indépendantes par leur situation même, ayant à conserver une haute renommée d'honneur, incorporés au sol par une transmission traditionnelle de la propriété foncière. Enfin dans le régime anglais, le public est garanti contre l'esprit local de coterie, par l'institution de trois cours égales en rang, se contrôlant l'une l'autre, et dont les juges opèrent séparément dans les localités, avec le concours du jury.

Cette connexion intime entre les circonscriptions des tribunaux supérieurs et les résidences patrimoniales des magistrats est frappante chez les grandes nations européennes ; elle était le fondement de notre organisation judiciaire au XVI[e] siècle, à cette grande époque que l'on a justement signalée comme l'âge héroïque de la magistrature française ; au milieu de la décadence de l'ancien régime, elle en est restée jusqu'à la Révolution le trait le plus saillant ; enfin, elle se retrouve dans nos cours d'appel, composées encore en partie de propriétaires ruraux placés dans cette condition[1].

La réforme de notre organisation judiciaire se fondera

[1] J'ai souvent recherché pourquoi le service de la justice conserve un régime différent de celui qui prévaut de plus en plus dans l'armée et les autres services publics. J'attribue ce résultat à deux causes principales : en premier lieu, le respect des traditions est inculqué de bonne heure par une organisation exceptionnelle (40) aux légistes, chez lesquels on a toujours choisi, avec raison, les directeurs du service ; en second lieu, en raison du salaire peu élevé attribué aux magistrats, les grandes influences qui do-

donc en partie sur le retour à quelques bonnes traditions, en partie sur des innovations suggérées par la pratique des autres peuples et notamment par celle des Anglais. Ainsi que je l'ai indiqué en son lieu (59), ces derniers ont conservé trois circonscriptions judiciaires avec huit tribunaux supérieurs siégeant à Londres, à Édimbourg et à Dublin.

En Angleterre et dans le pays de Galles, où sont maintenant agglomérés plus de vingt millions de justiciables, quinze juges composant les trois cours supérieures de Westminster, et soixante juges composant les soixante cours de Comté, suffisent à rendre la justice civile et répressive, avec le concours des deux classes de jurés, de plusieurs milliers de magistrats ruraux non rétribués, et de quelques centaines de magistrats urbains en partie salariés. Il semble donc, au premier aperçu, peu opportun de conserver en France pour une population totale de 37 millions, 27 groupes de cours supérieures avec 900 magistrats et 361 cours inférieures avec 2,500 magistrats pour les affaires échappant à la compétence de 3,000 juges de paix salariés et de plusieurs milliers de magistrats non salariés appartenant à 220 tribunaux de commerce et à une centaine de conseils de prud'hommes. Il y a lieu de critiquer surtout l'institution de 27 cours d'appel ayant pour unique raison d'existence le maintien d'anciennes circonscriptions provinciales qui ne sont plus en rapport avec les besoins actuels des populations.

D'un autre côté, la réforme judiciaire n'est pas aussi simple que le ferait croire d'abord la comparaison des chiffres précédents. Si plusieurs de nos tribunaux ont des loisirs, il en est d'autres qui sont surchargés de besogne; en sorte qu'en se bornant à réduire le nombre des tribunaux et des juges, on désorganiserait souvent le service. Cette réduction, pour être féconde, doit marcher de front avec plusieurs autres

minent dans la capitale ont été peu portées jusqu'à ce jour à disputer ces modestes situations aux propriétaires ruraux résidents. Je ne veux point par là faire l'éloge absolu du système français qui attribue un faible salaire à de nombreux magistrats; l'observation m'a, au contraire, montré la supériorité du système anglais, qui rétribue largement un petit nombre de juges donnant une haute direction à une multitude de jurés et de magistrats ruraux exerçant à titre gratuit.

réformes dont l'Angleterre nous a depuis longtemps donné l'exemple.

Il faut, en premier lieu, changer les lois et par suite les habitudes qui font intervenir inutilement l'autorité dans les intérêts privés et qui, sans motifs tirés de l'intérêt public, provoquent entre les particuliers une multitude de procès. Tel est le cas notamment de notre régime de Partage forcé (20). Excitant la cupidité et l'envie, autorisant les enfants à entrer en rébellion contre la dernière volonté de leur père, il porte beaucoup d'individus à réclamer contre la part faite à leurs cohéritiers. Dans nos provinces méridionales notamment, où la tradition résiste encore aux prescriptions de la loi (34), la principale besogne des tribunaux consiste à reviser les partages établis au lit de mort par les pères de famille. Ces tristes débats ne sauraient troubler la vie privée dans le régime de la Liberté testamentaire (21), où le père de famille, en fixant lui-même, avec un pouvoir absolu, la transmission de sa propriété, institue dans le cercle de la parenté ou de l'amitié, l'arbitre chargé de trancher souverainement les débats que pourrait faire naître la succession.

Il faut, en second lieu, attribuer à des jurys, composés de tous les citoyens dignes de cette mission, le jugement des questions de fait dans les affaires civiles. L'emprunt que la révolution française a fait à l'Angleterre en appliquant l'institution du jury aux affaires criminelles a déjà exercé sur notre organisation judiciaire et sur l'ensemble de notre organisation sociale une heureuse influence [1]; l'extension du même régime

[1] On a souvent critiqué chez nous l'institution du jury : on a dit notamment que nos jurés montraient moins de discernement que ceux de l'Angleterre et qu'ils n'offraient point les garanties que la société trouverait dans des juges de profession. Tous les faits que j'ai observés ou recueillis auprès de personnes compétentes démentent ces assertions. Les enquêtes qu'on pourra faire à ce sujet démontreront que les différences existant, sous ce rapport, entre les deux peuples, sont pour la plupart en faveur de la perspicacité des jurés français. L'infériorité de la France ne se manifeste que par le petit nombre des personnes capables de remplir cette fonction dans les campagnes; mais elle prendra fin à la suite des réformes qui réorganiseront la vie rurale (34) en même temps que les familles-souches. La description que j'ai faite de ces dernières (30) indique assez qu'elles formeront, chez tous les peuples libres, la meilleure pépinière du jury.

aux affaires civiles sera plus féconde encore. Elle permettra de réduire dans une proportion considérable le nombre des juges salariés et par conséquent d'accomplir la partie la plus apparente de la réforme judiciaire. Elle rehaussera singulièrement la valeur intellectuelle et morale des citoyens en les associant complétement et en plus grand nombre à l'œuvre de la justice; enfin, elle apaisera l'envie et l'antagonisme, développés par une fausse notion de l'égalité, en faisant journellement apprécier le bienfait de la hiérarchie légitime fondée sur la vertu, le talent et la richesse. Tel homme, en effet, disposé à croire que tous les citoyens sont indistinctement propres à choisir en qualité d'électeurs les législateurs chargés des intérêts généraux du pays, verrait avec inquiétude ses intérêts privés et sa vie même soumis au jugement de ceux de ces électeurs qui ne se recommandent ni par une réputation honorable, ni par des succès professionnels, ni par une situation indépendante. A ce point de vue, l'institution du jury réagit en dehors des limites de son application directe; elle offre aux peuples libres des moyens d'harmonie sociale auxquels rien ne saurait suppléer; elle exerce, en effet, les citoyens à se classer mutuellement à leur vraie valeur, et fournit ainsi à ceux qui prétendent se gouverner eux-mêmes le premier élément de succès [1].

Il faut, en troisième lieu, confier la répression des crimes et des délits les plus nombreux à un corps de magistrats composé de tous les propriétaires ruraux résidents, capables de remplir cette haute mission, déjà chargés de l'administration départementale, et auxquels on pourrait, avec toute convenance, conserver le nom de conseillers-généraux de

[1] L'institution du jury a toujours joué ce rôle dans la constitution sociale des États-Unis; elle y fait contre-poids aux institutions qui tendent à subordonner, à l'influence du nombre, la raison et la justice; elle intéresse tous les citoyens à comprendre l'une des vérités fondamentales de tout ordre social, savoir : que la vertu et le talent établissent entre les hommes une inégalité qui s'impose légitimement, et qui est en quelque sorte de droit naturel. L'institution des jurys américains est celle que M. A. de Tocqueville a dû le plus négliger pour établir sa thèse de la prépondérance exclusive des classes inférieures; et cette omission est l'une de celles qui justifient la critique présentée dans une note précédente (62).

département. Comme je l'ai ailleurs indiqué, cette réforme elle-même se lie à l'avénement de la Liberté testamentaire (34), à la consolidation des familles-souches (30), et à l'ensemble des améliorations que réclament le travail, l'association et les rapports privés. Seule, elle peut résoudre le difficile problème du libre gouvernement, dans les districts ruraux et les départements, en créant peu à peu, par la pratique des magistratures locales, un personnel digne de la confiance du public.

Le lecteur qui voudra bien se reporter à la description que j'ai donnée ci-dessus (57, 59) de l'organisation judiciaire du Royaume-Uni, comprendra, sans qu'il soit nécessaire de présenter à ce sujet plus de détails, que ces réformes se manifesteraient surtout par l'établissement de six juridictions mises autant que possible à la portée de tous les justiciables, savoir : 1° des audiences locales tenues, selon les besoins, sur tous les points du territoire par un seul conseiller-général, pour la répression immédiate du vagabondage, du colportage, des petits délits ruraux; et pour la délivrance des ordres d'arrestation en cas de flagrant délit; 2° des sessions de canton tenues par deux conseillers-généraux au moins, pour la répression des délits plus graves, les décisions de police concernant les débits de boissons et autres lieux publics, et le jugement des contestations entre patrons ouvriers; 3° des sessions de département tenues, selon les cas, par trois ou cinq conseillers-généraux, pour les appels de certaines décisions des sessions de canton et pour le jugement, avec ou sans le concours du jury, des délits graves ou des crimes punis par les moindres peines; 4° des cours urbaines formant, dans les communes constituées par la loi, l'équivalent de ces trois juridictions, tenues par des magistrats salariés ou exerçant à titre gratuit; 5° des cours départementales de circuit, tenues, avec ou sans le concours d'un jury, par un juge salarié, pour les moindres cas de la justice civile, et sauf appel aux cours suivantes; 6° enfin, des cours supérieures de circuit, au nombre de trois dans chaque province, égales en rang, composées chacune d'un petit nombre de magistrats, jugeant dans des

assises tenues deux ou trois fois par an, avec le concours du jury, les cas les plus graves de la justice civile et criminelle. Cet ensemble serait complété par de grands dignitaires et quelques hautes juridictions remplissant dans l'État les rôles dévolus en Angleterre au Grand-chancelier, à la Chambre des pairs, à la cour de Chancery, au comité judiciaire du Conseil privé, etc.

Ces réformes, tendant surtout à faire intervenir plus largement les citoyens dans l'administration de la justice, produiraient à l'aide du temps, les avantages que la pratique de ce principe a depuis longtemps donnés en Angleterre. Elles réduiraient les dépenses du service en attribuant aux magistrats un salaire plus convenable. Elles assureraient aux plaideurs des égards et aux accusés des garanties, souvent refusés par les magistrats de profession et surtout par les agents préposés sous leurs ordres au service des tribunaux ou des prisons. L'œuvre d'humanité commencée sur le Continent avec tant d'éclat par les écrivains du XVIII[e] siècle (9), interrompue momentanément par les massacres judiciaires de la Révolution française, entravée encore de nos jours par l'oppression cruelle à laquelle plusieurs peuples restent soumis, n'est point encore entièrement accomplie, même dans notre pays. L'Angleterre nous offre à ce sujet d'excellents exemples (59), notamment en ce qui concerne l'instruction des affaires criminelles, les mises en accusation et la suppression de tout ministère public ayant la mission de trouver des coupables.

Lorsqu'on étudie la constitution des peuples les plus libres et les plus prospères, on n'aperçoit nulle part une région aussi étendue que la France, dans laquelle un gouvernement ait la prétention d'établir jusque dans les moindres détails de l'activité sociale, une uniformité absolue de jurisprudence. Il n'est jamais venu, par exemple, à la pensée du gouvernement d'un grand empire d'introduire une telle uniformité dans le régime de la propriété rurale, et de remplacer par les prescriptions d'un code unique les coutumes diverses qui naissent partout de la diversité même du sol, du climat et des productions. Sous ce rapport, l'organisation indépendante de hautes cours provinciales, jugeant selon la coutume, autant

que le permettent les prescriptions de la loi écrite, corrigerait naturellement ce qu'il y a d'excessif dans nos tendances vers l'unité. Elle aurait d'ailleurs, en ce qui concerne la dignité des magistrats et le bien-être des justiciables, des avantages que révèle assez l'exemple des autres peuples.

En France, où tous les légistes sont profondément pénétrés de l'esprit d'uniformité qui règne depuis trois quarts de siècle, cette organisation de la justice ne saurait provoquer une réaction dangereuse; elle ne laissera même pas aux provinces la diversité qui leur serait nécessaire. Elle sera plus féconde dans le reste de l'Europe, où subsistent encore une multitude d'individualités provinciales. Et si, par exemple, on veut se rendre compte des difficultés qu'a soulevées récemment l'annexion de la Savoie dans notre régime d'uniformité absolue, on comprendra que le principe des autonomies provinciales, adopté en Angleterre avec un succès si complet, aiderait partout l'organisation territoriale que le congrès européen (51) pourra un jour établir.

En dehors du régime judiciaire qui restera toujours le principal trait de la vie provinciale alors même que celle-ci ne serait pas expressément constituée, il existe deux catégories principales d'intérêts émanant, l'une des particuliers ou des gouvernements locaux, l'autre de l'État, qui réclament également, bien qu'à des points de vue divers, la réorganisation de la province.

Les particuliers, dans une constitution libre, sont surtout ramenés au sentiment de la vie provinciale par le besoin d'initier la jeunesse à la connaissance des sciences, des lettres et des arts, et de se tenir eux-mêmes au courant de leurs progrès. Il ne suffit pas qu'une grande nation accumule en un seul point le dépôt et la culture de ces connaissances : il faut qu'elle les propage autant que possible dans toute l'étendue de son territoire; et pour atteindre ce but, rien ne saurait remplacer les grandes universités consacrées à l'enseignement supérieur (47). La capitale d'un grand État peut momentanément centraliser ce service à la suite d'un cataclysme social qui, ayant détruit les anciennes institutions scientifiques, ramenait le peuple à la barbarie, et tel fut

notamment l'état de choses auquel Napoléon Ier voulut remédier en 1808 en créant l'Université de France avec les débris de nos 18 vieilles universités. Mais une telle centralisation est condamnée à la fois par les principes, par la tradition nationale et par l'exemple des nations libres chez lesquelles les connaissances humaines sont cultivées de nos jours avec le plus d'éclat. Les inconvénients de notre régime universitaire sont signalés par tous les hommes éclairés de l'Europe comme l'un des écueils que la civilisation moderne doit particulièrement éviter; ils sont pour les pères de famille une cause permanente de gêne et d'affliction; ils apparaîtront également à nos hommes d'État dès que le sentiment de la liberté, atrophié en quelque sorte chez notre nation par l'ancien régime en décadence et par la Révolutiou, se rétablira à l'aide des bons exemples de nos rivaux.

D'un autre côté, des établissements départementaux ne disposeraieut pour la plupart, ni de la clientèle ni des ressources nécessaires pour conférer à un enseignement supérieur l'ascendant acquis aux grandes Universités européennes et pour assurer à leurs professeurs une rétribution convenable. La force des choses doit donc développer dans une situation intermédiaire entre l'État et le département, c'est-à-dire dans des établissements provinciaux, les Universités qu'il s'agit de réorganiser chez nous. Celles qui sont fondées sur ce principe dans les Iles Britanniques et les États allemands ne satisfont pas seulement aux convenances des familles : elles concourent, en outre, efficacement au progrès des connaissances humaines. Elles développent, par leur contact immédiat, les aptitudes de beaucoup de savants auxquels n'aurait pu s'étendre le bienfait du travail intellectuel ou de l'enseignement centralisés dans la capitale. Elles élèvent, par la concurreuce, le niveau de l'enseignement. Elles établissent sur de solides fondements la science générale, en provoquant une multitude de travaux dirigés avec suite vers la physique, la météorologie, la géologie, la flore, la faune, l'anthropologie, les idiomes, l'archéologie, l'histoire, la technologie agricole ou manufacturière et l'économie sociale des localités.

Nos grandes Universités, pour remplir leur principale mis-

sion, devront fournir à la jeunesse un enseignement et à tous les âges des lumières qu'on ne trouve guère maintenant qu'à Paris. Mais elles ne doivent point produire elles-mêmes dans leurs circonscriptions respectives le vide et l'épuisement que notre capitale inflige depuis près de deux siècles[1] à l'ensemble de l'Empire.

La première règle à observer pour éviter cet écueil est de repousser toute création artificielle, fondée, comme le sont aujourd'hui les institutions centralisées à Paris, sur des contributions publiques. Appliqués à une telle destination, les impôts levés dans l'ensemble d'une province offriraient le même inconvénient qui se produit maintenant dans l'ensemble de l'Empire : ils priveraient les petites localités des ressources nécessaires à l'entretien de leurs propres moyens d'instruction; et ils affaibliraient, en outre, ces derniers, en donnant plus de force à la concurrence exercée par le nouvel établissement privilégié. Il serait également injuste de reconstituer au profit des universités provinciales les priviléges actuels, et notamment de provoquer par des prescriptions de l'autorité la délivrance des grades universitaires.

Le point de départ de la réforme universitaire est la suppression des priviléges conférés aujourd'hui à la capitale : il est manifeste, par exemple, que des hommes éminents ne dévoueront leur vie aux nouveaux foyers provinciaux que s'ils y peuvent jouir des prébendes et des honneurs qui ne sont guère maintenant conférés qu'à Paris par nos grandes corporations scientifiques et littéraires. Les principes qui doivent servir de base aux nouvelles universités ont été au surplus indiqués dans le précédent chapitre (47), d'après les exem-

[1] Dès le commencement du XVIIIe siècle, Montesquieu se plaçait au point de vue où conduit plus que jamais l'observation des faits contemporains; il déplorait les envahissements de Paris, tout en gardant de fermes convictions sur le rôle intellectuel qui, dans un meilleur régime, devait appartenir aux provinces : « Il n'y a que les provinces éloignées qui soient quel- » que chose, parce que Paris n'a pu encore les dévorer. » (*Lettres familières.*) — « Qu'on se défasse de ce préjugé que la province n'est point en état de » perfectionner les sciences, et que ce n'est que dans les capitales que les » académies peuvent fleurir. » (*Discours prononcé à la rentrée de l'Académie de Bordeaux,* le 15 novembre 1717.)

ples fournis par les meilleures institutions étrangères : on en retrouverait, au besoin, la trace dans nos vieilles traditions nationales, et surtout dans celles de l'Université de Paris. Dans ces conditions, les universités provinciales ne sortiront pas toutes créées des prescriptions d'une loi ; elles grandiront lentement, en se rendant dignes de la confiance du public. Tirant leur principal revenu des rétributions payées par les élèves, elles trouveront un complément de ressources dans les subventions volontaires des villes intéressées à leur succès, et surtout dans les dons et legs qui s'accumuleront dès que l'autorité n'en tarira plus la source par le régime du Partage forcé, ni par l'intervention inopportune de l'impôt. En se reportant aux considérations relatives à l'influence bienfaisante de la Liberté testamentaire (21), il est aisé de prévoir, en effet, que les citoyens élevés par le travail dans la hiérarchie sociale et voulant se concilier, dans le régime des libertés locales, la faveur de leurs compatriotes, mettront un légitime orgueil à enrichir l'université de leur province et à lier leur nom à une œuvre permanente de bien public.

Une prudente organisation de la province ne conjurerait pas seulement, avec le concours des universités locales, l'inconvénient habituel des grands États, l'appauvrissement intellectuel des localités. Tout en laissant à l'État l'ascendant qui naît de l'agglomération des forces, elle communiquerait à toutes les régions du territoire une partie des avantages qui se développent surtout chez les petites nations (51).

Les particuliers seront portés, dans une judicieuse organisation du gouvernement local, à se concerter avec plusieurs départements et avec les communes urbaines enclavées, en vue de pourvoir à des intérêts communs dont l'État n'aurait plus à s'occuper. Parmi ces derniers figureront longtemps encore au premier rang la construction et l'entretien des grandes voies établissant des communications rapides et économiques entre les localités, le chef-lieu et le port où se trouvent les débouchés principaux de la province. Au nombre des intérêts locaux qui donneront de la force au lien provincial se présentent dès aujourd'hui les encouragements à donner au défrichement des landes, au dessèchement des marais, au re-

boisement des montagnes, aux travaux ayant pour objet de prévenir les inondations et les émanations insalubres, à la recherche ou à l'exploitation des mines, à l'amélioration des cultures et des races d'animaux. On pourra aussi y comprendre momentanément les remèdes à opposer à certaines imperfections intellectuelles ou morales de la population.

Tout en laissant les particuliers, les cantons, les départements, les communes urbaines et les provinces agir librement dans leurs domaines respectifs, tout en déléguant à des juges indépendants du pouvoir exécutif le devoir d'assurer l'observation des lois dans toute l'étendue du territoire, l'État conserve cependant en dehors de la capitale une multitude d'attributions. Il ne peut se dispenser d'exercer sur le gouvernement local un certain contrôle, ne fût-ce que pour défendre contre tout excès de pouvoir les individus et les minorités; il doit, en outre, diriger divers services (67) qui lui appartiennent en propre et le mettent en contact direct avec les contribuables et les administrés. Comme je l'ai remarqué ci-dessus, ces services doivent parfois embrasser plusieurs départements, et ils ont par cela même, à un degré plus ou moins marqué, le caractère provincial.

Sans empiéter sur le droit des pouvoirs locaux, l'État, en s'inspirant de l'intérêt général, peut choisir le siége de ces centres spéciaux d'action, et réagir ainsi beaucoup sur la constitution générale du pays. Selon qu'il disséminera irrégulièrement ces fonctions comme il le fait aujourd'hui, ou qu'il les concentrera dans un petit nombre de grandes villes, il laissera la vie provinciale inerte et sans ressort ou l'aidera à reconquérir une juste part d'influence. D'un autre côté, l'État peut contribuer plus efficacement encore à une restauration des provinces en mettant fin aux excès de centralisation qui accumulent à Paris, avec les ressources de l'impôt, des talents qui devraient être répartis dans tout l'Empire, selon les convenances des individus et des localités.

Je ne m'étendrai pas davantage sur les détails d'une réforme provinciale, moins urgente évidemment que la plupart de celles dont il a été précédemment question. Cette réserve est particulièrement opportune dans un pays où l'esprit de

routine se flatte de faire contre-poids à nos révolutions périodiques, et repousse, en cette matière, l'examen de beaucoup de questions qui sont continuellement discutées par le Parlement britannique. Je me bornerai à rappeler en quelques mots les principaux motifs qui pourront déterminer les particuliers, les corporations libres, les gouvernements locaux et l'État, à arrêter d'un commun accord la division provinciale.

J'ai déjà indiqué que les cours d'appel doivent former le premier élément de cette division. Or, tous les hommes spéciaux qui peuvent juger impartialement la question s'accordent à penser que les vingt-sept circonscriptions actuelles sont surabondantes; que cependant le nombre n'en saurait être réduit dans les proportions adoptées pour le Royaume-Uni, où trois circonscriptions suffisent à une population peu inférieure à celle de l'Empire français, et qu'il ne devrait dans aucun cas descendre au-dessous de dix.

Les universités, second élément essentiel de la nouvelle organisation provinciale, ne pourront évidemment lutter avec succès contre les habitudes créées par les exagérations actuelles de la centralisation, que si elles sont établies dans des villes ayant, aux divers points de vue sociaux, une importance acquise, et où les familles de la classe dirigeante aient depuis longtemps tendance à se réunir. Or, il n'y a guère plus d'une douzaine de villes remplissant en France ces conditions; et d'un autre côté, lorsque l'on considère l'énergie du mouvement de concentration qui s'opère à Paris dans le régime actuel, on ne peut guère se flatter que la réaction devenue nécessaire réussisse à constituer en plus grand nombre les chefs-lieux de la vie provinciale. La réduction ainsi opérée sur le nombre des dix-huit universités de l'ancien régime, serait en rapport avec la concentration qu'établit dans toutes les branches d'activité sociale l'accélération des moyens de communication. Elle ne serait point oppressive pour les anciens centres de vie intellectuelle qui jouiraient, comme toutes les localités qui en feraient la demande, du seul privilége accordé aux universités provinciales, du droit de posséder des biens en mainmorte.

En passant en revue les services publics et les besoins lo-

caux que j'ai signalés ci-dessus comme dépendance naturelle de l'organisation provinciale, on s'assure bientôt qu'ils se rattacheraient sans difficulté sérieuse aux circonscriptions qu'on créerait simultanément pour les deux services principaux, les cours supérieures et les universités.

L'État, en répartissant ainsi entre une douzaine de provinces les services militaires et civils, obtiendrait dans la plupart des cas sur le personnel administratif une réduction que justifient parfaitement les perfectionnements apportés de nos jours aux moyens de communication. Cette réduction n'amènerait pas seulement une diminution correspondante des dépenses publiques: elle offrirait des avantages d'un ordre plus élevé. Comme je l'indiquerai dans le paragraphe suivant, cette réforme entraînerait l'avénement d'une catégorie nouvelle de hauts fonctionnaires mieux placés que ne le sont les préfets actuels pour établir dans les provinces l'ascendant du gouvernement central. Quant aux particuliers et aux gouvernements locaux, ils se féliciteraient de régler sans délai, en se concertant au besoin avec ces hauts fonctionnaires provinciaux, une multitude d'intérêts absorbés aujourd'hui par la centralisation de la capitale. Les chefs de famille trouveraient surtout de grandes satisfactions à voir leurs enfants parcourir près du foyer domestique des carrières civiles qui doivent être maintenant commencées dans les écoles spéciales de Paris, puis poursuivies sur tous les points du territoire avec l'instabilité propre à la vie de garnison. Enfin tous les citoyens qui désirent pour la patrie de hautes destinées, et qui comprennent que celles-ci ne sauraient résulter que de mœurs fermes et pures, verront dans la réorganisation des provinces le meilleur moyen de réagir contre la corruption d'une trop grande capitale. C'est dans le milieu sain et fécond de la province et de la vie rurale que se rétabliront peu à peu les familles-souches, dans lesquelles se résument les plus salutaires réformes à introduire dans la propriété, la famille et les rapports sociaux.

Sans attacher aux recherches que j'ai faites sur cette question plus d'importance qu'elles n'en méritent, j'ai pensé qu'il pourrait être utile d'en offrir un résumé dans le document E,

annexé à cet ouvrage. Cette ébauche d'une division provinciale comprend, outre la circonscription de la capitale, douze chefs-lieux. Loin de la fonder sur l'un des principes exclusifs qu'on a déjà mis en avant, j'ai cherché à y combiner, autant que possible, les affinités naissant de la division départementale actuelle, de la contiguïté géographique, de la constitution géologique et orographique, du climat, des productions agricoles, de l'activité manufacturière et commerciale, de la communauté de race et des souvenirs historiques.

67. — LES VRAIES ATTRIBUTIONS DE L'ÉTAT SONT CELLES QUI NE PEUVENT ÊTRE EXERCÉES NI PAR L'INDIVIDU, NI PAR LA COMMUNE, NI PAR LA PROVINCE.

Ayant indiqué dans ce qui précède les limites de l'activité individuelle de la famille, des associations privées et du gouvernement local, j'ai, par cela même, tracé celles de l'État. J'ai, en même temps, présenté un plan de réformes dans lequel on ne saurait rencontrer de mécomptes. Pour établir en toute sécurité un régime nouveau, il suffit, en effet, de conserver au gouvernement central les attributions dont il est maintenant surchargé, jusqu'à ce qu'on ait formé des hommes capables de les exercer, sans danger pour la paix publique, aux risques et périls des individus et des localités.

Quant à la simplification des rouages administratifs, elle marchera de front avec la restauration de l'esprit d'initiative chez les individus, de l'esprit de tolérance (62) dans la nation et de la responsabilité (63) chez les fonctionnaires. Ainsi, lorsque nos propriétaires, faisant un judicieux usage de la Liberté testamentaire, concentreront dans l'intimité des familles tous les soins relatifs à la transmission des héritages, nos tribunaux, comme ceux d'Angleterre, se trouveront déchargés des nombreux procès auxquels donnent lieu aujourd'hui ces sortes d'affaires. En France, l'État se trouvera également débarrassé : de la surveillance des professions privilégiées, quand la libre concurrence sera rétablie; de l'exécution des travaux publics, quand les intérêts locaux seront capables d'y pourvoir; de l'instruction publique, quand des

corporations privées se seront rendues dignes de la confiance des parents; de la police locale, quand les classes dirigeantes, renonçant à leurs haines, s'accorderont à penser que le premier des intérêts sociaux est la conciliation de la paix publique et de la liberté.

Cette réforme du gouvernement central est donc inséparable de celles dont il a été précédemment question en ce qui concerne la vie privée et le gouvernement local : elle est subordonnée à la multiplication de deux classes d'hommes que la bureaucratie (63) a presque détruites chez nous, et qui devront exercer gratuitement une multitude de services publics, de concert avec des fonctionnaires de tout rang devenus responsables. Les uns, consacrant la majeure partie de leur temps aux arts usuels et aux arts libéraux ayant un caractère privé, auront acquis l'aptitude nécessaire pour prendre part comme jurés, comme électeurs et comme membres des corporations locales, à la direction de beaucoup d'intérêts publics. Les autres, et à leur tête les propriétaires ruraux résidents (34), tenant de la libéralité des aïeux ou de leur propre épargne des moyens suffisants d'existence, se dévoueront complétement aux magistratures locales, et en général aux services publics qui peuvent leur assurer les honneurs locaux et les hautes récompenses de l'État. On ne saurait admettre que ce changement de régime puisse être instantané : faute d'un personnel dressé pour un meilleur ordre de choses, les particuliers, les provinces et l'État seraient moins bien servis qu'ils ne le sont maintenant; et le mécontentement général, discréditant les améliorations les plus judicieuses, compromettrait pour longtemps notre avenir.

La réforme ne s'opérera donc qu'à l'aide du temps. Dans le cours naturel des choses, elle semble devoir comprendre trois époques principales.

Dans une première époque, on mettrait la vérité en évidence par l'enquête et la libre discussion; on rendrait les hommes plus tolérants (62); on détruirait par cela même les erreurs, les préjugés et les passions qui entravent depuis longtemps notre marche, et l'on préparerait ainsi l'opinion à accepter les diverses catégories de réformes.

Dans une seconde période, on procéderait à l'exécution des réformes les plus urgentes et les plus faciles; de celles notamment qui, n'imposant aux individus aucune contrainte, et leur laissant même le pouvoir de rester dans les voies parcourues jusqu'à ce jour, leur ouvriraient pour l'avenir un libre accès dans des voies meilleures. La Liberté testamentaire est le type des réformes de cette nature; et, comme je l'ai expliqué dans ce qui précède, elle sera le point de départ de toutes les autres. En rétablissant les familles-souches, elle contribuera plus que toute autre institution à créer les deux classes d'hommes qui doivent se substituer peu à peu à la bureaucratie.

Dans une troisième période enfin, en s'appuyant sur les principes désormais admis et sur les hommes déjà formés, on abordera, avec les équitables tempéraments dont l'Angleterre donne incessamment l'exemple (60), les réformes plus difficiles qui se lient à la suppression des priviléges ou des abus, et à la restauration de la vie privée.

Si les résultats des enquêtes publiques concordaient avec ceux que j'ai déduits de mes propres observations, la France, tout en gardant la plupart des formes qu'elle a adoptées, se rapprocherait beaucoup, comme le font au reste les autres grands États européens, de la pratique des Anglais. Déjà même ce rapprochement est accompli plus qu'on ne le croit en ce qui concerne la souveraineté, c'est-à-dire la clef de voûte de l'édifice gouvernemental.

Les différences considérables qu'offre dans les deux pays l'organisation des trois pouvoirs souverains, me paraissent provenir des mœurs beaucoup plus que du cadre même des deux constitutions. En conférant avec les personnes les mieux informées, j'ai toujours été amené à conclure qu'en présence de cadres supposés invariables, les deux régimes tendraient vers l'uniformité, si chaque pays modifiait ses rapports privés selon les exemples donnés par l'autre.

Le Corps législatif prendrait, par la force même des choses et avec l'assentiment du pouvoir exécutif, une influence comparable à celle de la Chambre des communes, si les classes dirigeantes parmi lesquelles il se recrute étaient liées

aux populations par les rapports intimes dont j'ai esquissé le tableau dans plusieurs parties de cet ouvrage (50); si, en outre, renonçant à l'autagonisme qui les divise, elles se groupaient autour du Souverain, dans une commune pensée de dévouement à la chose publique. Si, d'un autre côté, les classes dirigeantes de l'Angleterre, retombant dans l'antagonisme qui désola ce pays au XVII[e] siècle et qui ne prit fin qu'au siècle suivant, sacrifiaient de nouveau le sentiment national à leurs haines et à leurs passions; si, en conséquence, les deux chambres du Parlement se divisaient dans leurs votes relatifs aux grandes questions de bien public, comme le firent encore en 1851 nos représentants, en deux fractions égales et se neutralisant l'une l'autre, la force des choses attribuerait au souverain, par le jeu régulier de la constitution, une prépondérance irrésistible. A ce point de vue, il est vrai de dire que la liberté politique ne dépend point de la réforme de la constitution écrite, aussi immédiatement que la liberté civile dépend de la restauration de la Liberté testamentaire.

Les différences considérables existant aujourd'hui entre le Sénat français et la Pairie anglaise seraient singulièrement atténuées sous l'influence de deux forces que ne repousse point notre organisation politique, mais qui nous ont toujours fait défaut depuis 1789. La première est l'intervention des familles-souches, fondées sur la Liberté testamentaire, cherchant dans l'exercice du patronage rural et dans le libre suffrage des populations les distinctions et l'influence que les familles, pendant le dernier siècle de l'ancien régime, devaient demander à une cour corrompue. La seconde est la stabilité gouvernementale, qui permettra à ces familles de grandir en poursuivant la même pensée de bien public, de s'incorporer au sol et de s'identifier avec les populations. Tout en continuant à introduire dans le Sénat les illustrations nouvelles, nos souverains devraient, à la longue, préférer, à mérite égal, les descendants des anciennes familles sénatoriales, désignés à leur choix par l'acclamation populaire et par le souvenir des services de leurs aïeux. Le principe de l'hérédité se relèverait ainsi peu à peu du discrédit où l'a fait tomber la corruption de l'ancien régime : il s'introduirait dans le

Sénat par la transmission héréditaire de la vertu et du talent. Cette sage pratique, conforme à l'esprit de notre constitution, ne relèverait pas seulement l'ascendant du premier corps de l'État; elle aurait l'avantage de donner un caractère moins exceptionnel au privilége accordé, dans l'intérêt public, à la famille du Souverain, et la rattacherait ainsi par des liens plus intimes au corps de la nation.

On pourrait même hâter un peu cet avenir en usant quelquefois, pour le recrutement du Sénat, et en général, pour la collation des récompenses nationales, d'un principe employé avec succès dans quelques civilisations anciennes [1] (27) et dont on retrouve la trace dans la pratique des Européens. Les honneurs dus à un citoyen pour d'illustres services seraient d'abord conférés, par un décret motivé, au père dont les enseignements et les exemples auraient concouru réellement à former cette grande individualité. Le droit de réversibilité stipulé expressément dans ce décret, serait pour le fils une distinction plus flatteuse et plus chère que la collation directe. A mesure que l'ordre moral se rétablirait dans les esprits, on remettrait ainsi en honneur le principe de l'hérédité, en l'offrant au respect des populations sous son aspect le plus juste et le plus fécond.

Les principes qui conseillent de fonder le gouvernement sur une bonne organisation de la vie privée sont peu professés en Angleterre, et j'ai toujours remarqué que les peuples jouissant d'une bonne pratique sont peu enclins à en faire la théorie; mais cette vérité est profondément gravée dans les esprits. Tout homme exerçant dans l'État une part d'influence, est persuadé que les vrais fondements de la constitution sont les bonnes mœurs, qui rendent les autorités respectables et qui portent les administrés à l'obéissance. Selon l'opinion générale, la force de cette constitution se trouve moins dans le texte des lois que dans le maintien et l'amélioration graduelle des mœurs privées dont j'ai cherché à présenter le tableau (54). Le problème épineux que soulève chez nous, depuis trois quarts de siècle, l'organisation des

[1] *Les Ouvriers des deux mondes*, t. IV, p. 121.

pouvoirs publics, serait singulièrement simplifié si l'opinion s'élevait enfin au même point de vue. Nous exigerions moins de nos gouvernements en devenant plus sévères pour nous-mêmes; nous nous trouverions satisfaits de toute autorité qui, s'abstenant du mauvais exemple et maintenant avec fermeté la paix publique, nous laisserait la liberté dont nous avons besoin pour réorganiser nos familles et acheminer nos enfants dans une voie meilleure que celle où nous avons dû rester jusqu'à présent. Dès que nous serions pénétrés de cette vérité, la réforme s'introduirait spontanément, non-seulement dans les rapports des trois autorités souveraines, mais encore dans l'organisation des pouvoirs qui leur sont subordonnés.

Dans ces régions du gouvernement central touchant de près à la souveraineté, l'enquête et la libre discussion nous conduiront tout d'abord aux principes (61) adoptés avec tant de succès par l'Angleterre; et, ici encore, la communauté des principes nous amènera sur beaucoup de points, nonobstant la diversité des noms, des formes et des détails, à l'excellente pratique que j'ai signalée (60). Lorsque le régime des enquêtes sera établi (64); lorsque, en outre, le culte, l'enseignement, les travaux publics et les encouragements à une foule de branches d'activité sociale, seront laissés à l'initiative du gouvernement local, des corporations privées et des particuliers, les cadres du gouvernement central seront singulièrement simplifiés, et une foule de questions qui ont fait obstacle aux gouvernements antérieurs se trouveront presque aussitôt écartées.

Ainsi, les difficultés qu'a soulevées dans le passé l'initiative du pouvoir législatif perdront leur caractère irritant dans le régime où la coutume imposera à ce pouvoir, quel qu'il soit, l'obligation de fonder les lois sur les faits et les principes révélés par l'enquête et la libre discussion. La susceptibilité des pouvoirs souverains, en cette matière délicate, se trouvera singulièrement atténuée, lorsque, grâce à la publicité des enquêtes, les fonctions essentielles du législateur seront, en fait, exercées par le public compétent (64).

Dans ce nouveau régime, beaucoup de questions que sou-

lève l'organisation du pouvoir exécutif recevraient enfin les solutions conformes aux traditions des peuples les plus libres. Ce pouvoir, dirigé par le Souverain assisté d'un conseil et de hauts dignitaires, serait surtout concentré dans les six services énumérés ci-après, placés sous l'autorité d'un pareil nombre de secrétaires d'État. Ceux-ci seraient eux-mêmes secondés par des fonctionnaires spéciaux, permanents ou temporaires. Ici, comme à tous les autres degrés de la hiérarchie gouvernementale, la constitution s'affermirait peu à peu par la coutume et les mœurs plus que par la loi écrite. Le public deviendrait plus libre, tandis que les fonctionnaires grandiraient dans l'opinion en devenant responsables et en reprenant leur individualité étouffée aujourd'hui par la bureaucratie.

Le service des rapports internationaux avait peu d'importance dans la plupart des civilisations anciennes où les grands empires absorbaient les nations voisines par la conquête, ou faisaient le vide autour d'eux en ravageant les territoires non soumis. Il joue, au contraire, depuis longtemps dans le régime européen, un rôle considérable. Comme je l'ai expliqué ailleurs (51), la supériorité de la civilisation européenne résulte de la juxtaposition de beaucoup d'États indépendants excités chaque jour à éviter le mal et à s'assimiler le bien qui se produisent chez leurs voisins. Les peuples les mieux gouvernés sous ce rapport sont ceux qui, sous l'influence de cet énergique stimulant, réforment incessamment leurs mœurs et leurs institutions, propagent autour d'eux le sentiment de leur force et de leur esprit de justice, intéressent en donnant d'utiles exemples les autres peuples à leurs succès, et s'assurent ainsi de solides alliances pour le cas où ils devraient résister à une agression injuste. Le peuple qui à l'avenir prendra le premier rang dans l'opinion, devra se maintenir en paix avec le moindre établissement militaire, tout en conservant la prépondérance que la France a déjà exercée une fois lors de la paix de Westphalie, celle qui se fonde sur l'excellence des institutions, des mœurs, de la littérature et sur les hautes qualités des classes dirigeantes. Il ne suffit pas qu'un peuple possède cette supériorité : il faut

encore qu'une direction intelligente de ses relations extérieures amène les autres peuples à la reconnaître. Cette tâche difficile exige une méditation soutenue, une conduite discrète et un tact exquis : à ces divers titres, elle est partout utilement concentrée dans les mains d'un secrétaire d'État secondé par des fonctionnaires éminents.

Le service de l'armée de terre est encore un de ceux que les peuples résistant le mieux aux envahissements de la bureaucratie concentrent énergiquement dans les mains d'un chef ou de plusieurs chefs agissant collectivement (60), sous la haute direction du Souverain. Le régime qui fait relever notre armée d'un secrétaire d'État est donc justifié par une pratique universelle et par nos habitudes spéciales de gouvernement. Chez les divers États européens, comme je viens de le rappeler, la composition de l'armée, déterminée partout par les nécessités de la défense du territoire, est subordonnée aux rapports internationaux. La France en particulier, entourée de nations belliqueuses, en fait depuis longtemps la dure expérience. Tant qu'une entente amicale ne remplacera pas les méfiances actuelles, on ne peut s'attendre à voir cesser les maux qu'imposent au pays, dans l'ordre économique comme dans l'ordre moral, la dépense si lourde pour les contribuables, la conscription si funeste à nos familles instables (24); la vie de garnison, avec les privations qu'elle impose aux officiers chefs de famille, avec les désordres et l'oisiveté des célibataires. Toutefois, en attendant que les circonstances deviennent plus favorables à une réforme, il serait à désirer que les hommes spéciaux qui seuls chez nous ont chance d'être écoutés en de telles matières, fussent chargés de décrire les institutions qui permettent à d'autres peuples de conjurer en partie ces maux. En me fondant sur quelques observations de ce genre, j'ai cru pouvoir signaler (40) l'influence heureuse qu'exerce sur le personnel des armées l'établissement de familles-souches liées à une organisation ferme de la petite et de la grande propriété. Si le but à atteindre était nettement indiqué, on s'y dirigerait peu à peu par la coutume et les mœurs. Sans recourir à la loi et même sans publier de bruyants programmes,

on rattacherait intimement l'armée française à la propriété rurale, et on lui donnerait ainsi un genre d'ascendant qui lui manque aujourd'hui.

Le service de la marine militaire est confié en Angleterre à un comité (60) dont les membres se partagent la direction des diverses branches et du personnel correspondant. En France, où ce service est moins vaste et moins compliqué, où les mœurs ne se prêtent point encore à l'intervention des pouvoirs collectifs, il semble préférable de maintenir l'institution d'un secrétaire d'État, secondé, comme le secrétaire d'État de la guerre, par des fonctionnaires responsables. Le personnel des flottes militaires et commerciales se recruterait librement dans des familles-souches de matelots propriétaires, établis sur nos trois rivages maritimes, menant de front, comme les marins de la Suède, la petite culture, confiée surtout aux vieux parents, aux femmes et aux jeunes enfants, avec la pêche côtière, le cabotage, la grande pêche, la navigation de long cours et le service de la flotte, exercés par le chef de famille et ses fils les plus entreprenants. Quant au corps des officiers, il se recruterait également, au grand avantage des femmes et des enfants, dans des familles-souches de propriétaires ruraux, selon l'excellente organisation qui a encore résisté çà et là, dans nos provinces maritimes, aux ravages du Partage forcé.

Dans son régime actuel de Partage forcé et de familles instables, la France ne peut suffire au recrutement de ses armées, de ses manufactures et de ses grandes villes, qu'en faisant appel aux populations des pays étrangers. Elle est donc impuissante, non, comme on l'a dit, faute d'aptitude, mais faute d'émigrants, à développer son régime colonial. Elle peut sans doute créer au dehors, comme aux Antilles et dans l'Océanie, des établissements précaires; elle peut soumettre par la force dans l'Algérie et l'Annam, comme l'Angleterre dans l'Inde, des peuples appartenant à des civilisations inférieures; mais elle ne saurait prétendre à fonder de vraies colonies, conquises par sa propre race sur le désert ou la barbarie. Ayant moins à créer par le travail qu'à dominer par son armée ou sa flotte, elle a judicieusement agi jus-

qu'à présent en partageant le service colonial entre les deux secrétaires d'État de la guerre et de la marine. Mais un secrétaire d'État des colonies deviendra nécessaire lorsque la Liberté testamentaire et une bonne loi ab intestat auront restauré en France, avec l'ancienne fécondité, le principe de toute expansion coloniale.

Après avoir pourvu aux intérêts et aux dangers du dehors, après avoir rendu aux citoyens une multitude d'attributions envahies à tort par la bureaucratie, l'État conservera à l'intérieur une haute mission, confiée habituellement en Europe à un secrétaire d'État spécial, celle qui consiste à maintenir la sûreté individuelle et la paix publique. Une première branche de ce service réprime les attentats dirigés contre la propriété et les personnes avec le concours spontané des individus et des autorités locales de toute origine; une seconde branche, momentanément imposée aux gouvernements désolés par les discordes civiles, doit conjurer l'effet des passions politiques, hostiles aux partis ou à l'État, en comptant sur la force publique plus que sur le concours des citoyens. Il serait prématuré de croire que cette dernière nécessité ne se fait plus sentir chez nous : pendant quelque temps encore, on devra maintenir entre notre régime de transition et le régime définitif qu'on peut dès à présent concevoir, une différence analogue à celle qu'on remarque entre le gouvernement de l'Irlande et celui des deux provinces de la Grande-Bretagne. Tandis qu'en Angleterre et en Écosse le maintien de la paix publique est surtout confié à de hauts magistrats, agissant par l'intermédiaire des autorités locales aidées elles-mêmes par des agents de police non armés, rétribués par les Comtés, les Unions et les Boroughs, la même mission est dévolue en Irlande à un vice-roi, c'est-à-dire à un haut fonctionnaire politique ayant, sous ses ordres immédiats, une force publique instituée par l'État, organisée et armée à peu près comme nos gendarmes. Pour se faire une idée juste de la situation qui devrait être faite aux fonctionnaires chargés de remplir la mission analogue dans les diverses régions de notre territoire, il faut d'abord se rendre compte de la nature du service et des aptitudes qu'il exige.

Le haut fonctionnaire politique, délégué au milieu des populations par le pouvoir exécutif, a pour premier devoir de garder la paix publique. Dans l'accomplissement de cette tâche, il doit sauvegarder autant que possible le prestige de l'État; distinguer, à cet effet, avec un tact sûr les cas où les autorités locales peuvent seules y suffire, de ceux où il doit lui-même agir avec le concours de la force. La meilleure administration est celle qui fait le moins sentir son action et qui habitue le mieux les citoyens à la pensée que le maintien de l'ordre public est, en quelque sorte, une fonction individuelle. Sous ce rapport, il est vrai de dire que le talent et le succès du haut fonctionnaire consistent à se rendre inutile.

Son second devoir, dans l'ère où nous entrons, est d'acclimater, pour ainsi dire au milieu des populations, la tolérance (62), c'est-à-dire la vertu qui, depuis deux siècles, manque le plus à notre pays. Dès que les principes vers lesquels tend le gouvernement actuel seront définitivement adoptés, il défendra contre toute atteinte la liberté de l'association, de la parole et de la presse, en laissant les citoyens réclamer s'il y a lieu devant les tribunaux la réparation des dommages dus à l'abus de la liberté, et en n'intervenant que dans le cas où des passions intolérantes porteraient atteinte à la sûreté individuelle ou à la paix publique.

A ces deux points de vue, d'ailleurs, la mission du haut fonctionnaire politique sera de prévenir le mal plutôt que de le réprimer. Repoussant les habitudes tracassières de la bureaucratie, étranger aux susceptibilités de nos petits fonctionnaires, il ne cherchera pas un accroissement de pouvoir dans la lutte de l'autorité contre les partis : mais il s'appliquera sans relâche à clore l'ère de nos discordes en poursuivant auprès de toutes les notabilités locales une œuvre d'apaisement. Ne se proposant nullement de grouper autour de lui en un seul faisceau l'activité et les sympathies des populations, il comprendra le besoin d'agir sur elles par l'intermédiaire de corporations libres vouées aux œuvres de bien public et surtout de classes dirigeantes, constituées en dehors de tout privilége par la libre expansion de la liberté individuelle. Il usera de son influence auprès du pouvoir exécutif,

pour faire attribuer aux plus dignes les fonctions publiques, les distinctions et les honneurs, et dans ces propositions, il aura égard au mérite personnel, aux services rendus et à l'influence acquise encore plus qu'aux protestations de dévouement envers l'autorité.

Placé en présence de personnes ayant servi les pouvoirs déchus, il manifestera l'estime due aux caractères qui concilient la fidélité au passé avec le respect des volontés présentes de la nation. Il usera en même temps de son influence dans les limites tracées par l'équité et les convenances pour rattacher au service public les fils de ces dissidents. Telle individualité qui doit sa renommée à d'anciens services, et qui ne pense pas pouvoir honorablement sortir du repos que les révolutions lui ont fait, verra, en effet, avec reconnaissance ces services récompensés dans la personne de ses enfants. Et c'est ici le lieu de remarquer que notre régime actuel d'examens publics, qui à d'autres égards soulève de si justes critiques (63), vient naturellement en aide à ce travail réparateur: car ceux mêmes qui repousseraient une fonction publique conférée par le choix direct des gouvernants, recherchent avec empressement celles qui se conquièrent par le concours.

Dans l'organisation sociale, dont j'ai esquissé les principaux traits, le haut fonctionnaire politique n'aurait plus à continuer les funestes traditions de Colbert; il ne prétendrait point diriger le régime du travail ni présider aux autres détails de l'économie sociale; il laisserait ces attributions aux individus secondés par les corporations privées et les gouvernements locaux. Sous ce rapport, sa mission comme celle des autres agents du pouvoir exécutif, consisterait surtout à ne rien entraver. En ce qui concerne les questions d'économie sociale que le gouvernement doit régler, il aurait à fournir des avis plus impartiaux que ne le sont parfois ceux des intéressés : mais il devrait préalablement s'enquérir des faits auprès des notabilités agricoles, manufacturières et commerciales, avec lesquelles d'ailleurs sa mission politique le mettrait journellement en contact. Ces avis, tenant compte des divers besoins qui se manifestent dans une circonscription étendue, appuyés sur les déclarations des personnes les plus compétentes, élaborés

avec la sollicitude que donne le sentiment de la responsabilité personnelle, contrôlés par les avis fournis sur les mêmes questions pour les autres régions et surtout par les enquêtes directes du gouvernement central, fourniraient pour l'administration générale du pays des lumières qui ont manqué jusqu'à ce jour. Ils offriraient des garanties qu'on ne saurait trouver dans l'initiative des intérêts privés, ni dans les opinions contradictoires péniblement arrachées, selon le procédé favori de notre bureaucratie, à l'insouciance anonyme de nos corps consultatifs.

Ces fonctions, dans les circonstances difficiles où nous vivons, ne peuvent être complétement remplies par tous nos préfets : quelque féconde que soit la France en talents de toute sorte, on n'y trouvera jamais quatre-vingt-neuf fonctionnaires ayant l'ascendant personnel qu'elles exigent. Les limites de la préfecture ne comportent pas d'ailleurs la dose d'autorité qui devrait être dévolue à ces hauts fonctionnaires du gouvernement intérieur. Il est à présumer, au contraire, que cet épineux problème pourrait être résolu pour les grandes circonscriptions provinciales que j'ai précédemment définies (66). Et, d'un autre côté, en pesant toutes les raisons qui conseillent de reconstituer en France l'organisation provinciale qui reste le trait dominant de l'Europe, j'ai toujours trouvé que la plus concluante se trouverait dans l'œuvre d'harmonie sociale qui serait confiée aux douze gouverneurs de province. Peut-être même serait-on autorisé à en voir le germe dans les sénateurs-préfets que le gouvernement actuel établit en permanence ou à titre temporaire dans les principaux centres de vie provinciale. Les préfets d'une même province resteraient provisoirement devant le gouverneur dans la situation où sont aujourd'hui devant chaque préfet les sous-préfets du département. Il y aurait plus tard à apprécier l'époque où les passions politiques étant apaisées et où les habitudes de gouvernement local s'étant établies, on pourrait confier, dans chaque département, à des fonctionnaires (66) analogues à ceux du Comté anglais, le soin de maintenir la paix publique.

Le service des finances est celui qui donne lieu aux cri-

tiques les plus graves : le meilleur moyen de mettre en relief les inconvénients qu'offre chez nous cette branche du gouvernement et les réformes qu'elle exige est de la comparer avec la branche analogue du Royaume-Uni. La supériorité de l'organisation financière des Anglais pourrait se démontrer directement par la comparaison des principaux faits accomplis dans les deux pays depuis 1829, c'est-à-dire depuis le moment où une première période d'ordre et de paix avait réparé en Europe les désastres produits par les longues guerres de la Révolution et du premier Empire. On s'explique d'ailleurs cette supériorité quand on se reporte à la description que j'ai donnée (60) de cette organisation et aux principes qui y président.

Les Anglais sont convaincus que la puissance d'une nation, ou, en d'autres termes, l'effort qu'elle peut faire pour défendre, à tout prix, contre l'étranger son indépendance et son honneur, se mesure par les ressources financières de l'État non moins que par la vertu des citoyens. Tant que ces circonstances critiques ne se produisent pas, ils pensent que l'art du gouvernement est de tenir l'État en mesure d'y pourvoir. Or, l'expérience leur a appris que pour atteindre ce but il faut : se garder des luttes d'influence qui, de 1792 à 1815, ont amené dans leur dette une augmentation énorme ; se renfermer rigoureusement en temps ordinaire dans les dépenses incombant à l'État; pourvoir exclusivement au moyen de l'impôt, non-seulement à ces dépenses mais encore à l'amortissement des emprunts contractés antérieurement pour la défense du sol; enfin, ne recourir à de nouveaux emprunts que quand cette nécessité suprême se présente avec un caractère irrésistible. Ils résument habituellement ces principes, comme l'a fait aussi un ministre français, en disant que la bonne politique est celle qui crée les bonnes finances.

L'organisation des finances et même celle du pouvoir exécutif tout entier sont subordonnées à ces doctrines. L'homme d'État qui dirige le gouvernement est habituellement le Premier lord de la trésorerie : il a spécialement devant le pays et le Souverain le devoir de maintenir la recette au-dessus de la dépense. Il juge à ce point de vue toutes les questions qui

se présentent; il pèse à la fois sur ses collègues et sur les promoteurs des entreprises utiles, en offrant en regard du bien qu'on désire la perspective certaine d'un accroissement d'impôt. Il est secondé par un ministre, le chancelier de l'Échiquier, exempt comme lui de tout détail absorbant : celui-ci peut consacrer tout son temps à dresser un budget en équilibre, conformément aux instructions de son chef et aux données fournies par les commissaires de la trésorerie (60); en cas de difficulté, il soumet au Premier lord les besoins des services consommateurs; mais, en même temps, il fait appel à son autorité pour plier ces derniers aux nécessités de la politique financière. Ces deux ministres sont aidés par les trois autres lords commissaires, puis par deux autres hauts fonctionnaires jouissant d'une grande autorité personnelle, et comme les cinq précédents, membres du Parlement. La rentrée des recettes est assurée par cette haute surveillance; quant aux dépenses, elles sont contrôlées par le seul procédé efficace qu'on puisse employer en cette difficile matière, par l'ordonnancement de toutes les sommes à payer au compte de tous les services publics.

Ces principes salutaires et cette énergique concentration d'autorité appliqués sans relâche depuis 35 ans n'ont pas toujours réussi, dans une ère de paix sociale, à maintenir en Angleterre l'équilibre des recettes et des dépenses : on s'explique donc que cet équilibre ait été souvent renversé chez nous, sous l'influence de pratiques et de principes opposés. Aucun homme d'État n'a réellement eu, ni devant le souverain ni devant le public, la responsabilité du budget français : l'équilibre en a toujours été détruit, en fait, par le droit acquis à chaque ministre de dresser le budget et d'ordonnancer les dépenses de son service. Aucun détail n'est plus propre à montrer combien on se trompe en groupant sous le nom de centralisation, les vices principaux de notre système de gouvernement. Il est manifeste qu'en matière de finances nous souffrons, non de la concentration mais de l'éparpillement des attributions. Au reste, le mal ne vient pas seulement des causes que je viens d'indiquer : il a été aggravé par les efforts qu'on a faits pour chercher le remède, non dans

le contrôle préalable de hautes autorités sur les opérations à entreprendre, mais dans un mécanisme lourd et compliqué, garantissant la parfaite régularité d'un régime dangereux.

J'ai souvent cherché avec le concours d'hommes éminents appartenant à nos administrations financières, le plan de réforme à adopter, et je n'ai jamais rien aperçu en dehors des solutions trouvées par les Anglais. Notre ancien régime nous ramènerait aussi par ses enseignements à la même conclusion : il a toujours offert, sous le rapport financier, une multitude d'abus que la Révolution et l'Empire ont heureusement corrigés; mais il a réussi parfois à en conjurer l'effet en s'aidant du principe fondamental des Anglais, c'est-à-dire en attribuant au contrôleur général des finances une autorité réelle sur l'ensemble des services publics. Le passé et le présent semblent donc indiquer que notre haute hiérarchie financière devrait comprendre trois autorités principales : un haut fonctionnaire, analogue à notre ancien contrôleur général, réglant la marche du gouvernement, selon l'opinion et les ressources du pays; un secrétaire d'État dressant le budget; un conseil supérieur de trésorerie veillant, sous l'autorité des deux précédents, à la rentrée des recettes et à l'ordonnancement des dépenses.

De hauts dignitaires appartenant aux grands corps politiques ou administratifs, à la magistrature (66) et à l'armée, seconderaient, dans leurs diverses spécialités, l'action des secrétaires d'État. Établis dans la capitale et dans les chefs-lieux de province, ils aideraient le souverain à rapprocher les hommes et à donner ainsi plus de force au lien national; ils interviendraient, avec les secrétaires d'État, dans le choix du personnel dirigeant des divers services, en laissant aux agents responsables le choix des subalternes; ils stimuleraient par leur patronage les corporations privées ayant pour but l'encouragement des sciences, des lettres et des arts libéraux, le perfectionnement des arts usuels, le progrès de l'enseignement, la réforme des mœurs et des institutions; enfin, ils seconderaient les gouverneurs de province dans l'œuvre politique tendant à apaiser les discordes et à propager la tolérance.

De nombreux agents surveillés par les gouverneurs de province continueraient à transmettre dans les localités l'action de ces hauts fonctionnaires. Quelques services, notamment ceux de la perception des impôts indirects, conserveraient une hiérarchie compliquée; d'autres au contraire, se simplifieraient avec le temps, et, en ce qui concerne la perception des impôts directs, les agents de la commune urbaine, du canton, du département et de la province pourraient remplacer ceux de l'État, à mesure que s'affermiraient la paix publique et les mœurs du gouvernement local.

A côté des administrations publiques méthodiquement organisées sous l'autorité directe des secrétaires d'État, le gouvernement central de l'Angleterre crée avec fruit une multitude de services temporaires, gratuits ou rétribués, relevant du Conseil privé ou de divers hauts fonctionnaires, et s'employant pour la plupart à la réforme sociale avec l'autorité qu'elles tirent de leur caractère public.

Ces sortes d'institutions ne sont pas chez nous sans précédents : on les trouve même en germe dans beaucoup de commissions consultatives instituées près de nos ministères. Il y aurait avantage à les multiplier en les assimilant plus complétement aux comités anglais, c'est-à-dire en leur donnant une fonction active avec l'obligation de rendre compte dans un rapport annuel des résultats obtenus. L'action et la responsabilité, même dans la sphère la plus modeste, ont presque toujours, en effet, plus de fécondité qu'une vaste conception de réforme aboutissant seulement à un avis. Ces comités administratifs donnent occasion de relever par de hauts patronages, sans les encadrer formellement dans l'administration publique, des œuvres spéciales de bienfaisance ou de réforme morale; ils se prêtent à beaucoup de tentatives qui, sous cette forme, engagent peu la responsabilité des pouvoirs publics; enfin, ils permettent de conférer des fonctions gratuites ou rétribuées à des hommes éminents qui, en dehors de la hiérarchie administrative, ont dévoué leur vie à une idée utile et sont plus que personne en mesure de la mettre en pratique. Le gouvernement peut laisser aux hommes chargés de ces services spéciaux une grande liberté

d'action : il peut suivre aisément leurs travaux et être informé du moment précis où leur œuvre est accomplie, et où par conséquent l'institution peut être supprimée.

Parmi les services de ce genre qui pourraient être successivement développés ou créés, dans l'ère de réforme où nous entrons, je citerai en première ligne ceux qui auraient pour objet : l'organisation de la noblesse, des ordres de chevalerie et des hautes récompenses publiques; l'amélioration de la propriété du sol dans ses rapports avec l'aliénation des biens communaux, le rachat ou l'échange des parcelles enclavées et la création de petits domaines agglomérés; l'organisation d'une bonne police rurale; l'amélioration du régime des forêts et des eaux; la transition du régime ecclésiastique actuel au régime d'indépendance mutuelle des églises et de l'État; la transition du régime actuel d'enseignement au régime des universités libres, et les encouragements à conserver provisoirement après cette réforme aux diverses branches qui se trouvent aujourd'hui subventionnées ou exploitées par l'État; l'évaluation des compensations dues aux personnes qui seraient frappées par les divers détails de la réforme sociale; les encouragements à donner aux habitudes ayant pour effet évident de conjurer la pauvreté, de rendre permanents les rapports des patrons et des ouvriers, d'acheminer ces derniers vers la propriété de l'habitation, de relever dans les classes inférieures la condition des femmes, et surtout de soustraire les mères de famille au travail manufacturier accompli hors du foyer domestique, etc.

Ces services accessoires du gouvernement central offrent par leur élasticité même de précieuses garanties, car ils peuvent toujours être subordonnés dans leur organisation ou leurs développements aux résultats constatés. Sans engager les ressources du trésor, et en s'aidant surtout d'un judicieux système de récompenses honorifiques (60), le gouvernement central, appliquant sur une plus grande échelle le plan déjà tracé pour les gouverneurs de provinces, rattacherait ainsi à la Réforme sociale beaucoup d'aptitudes et de dévouements qui restent aujourd'hui sans emploi.

CONCLUSION.

LES CONDITIONS DE LA RÉFORME.

68. — LA RÉFORME NE SE PRODUIRA QUE PAR L'ACTION SIMULTANÉE DE LA LOI ET DES MŒURS[1].

Les pouvoirs publics se sont presque toujours employés, pendant le dernier siècle de l'ancien régime, à ruiner la constitution sociale de notre pays.

La Révolution, conséquence fatale de ce désordre, a parfois remédié au mal; mais souvent elle l'a encore aggravé.

Sauf le gouvernement actuel qui déclare la constitution perfectible, tous les gouvernements du régime nouveau se sont complu en l'excellence de l'ordre de choses qu'ils avaient établi. Tous, nous ont laissé envahir par deux maux qui détruisent à la longue les nationalités les plus énergiques, par l'antagonisme des citoyens et l'instabilité du pouvoir.

La réforme est plus facile qu'on ne pourrait le croire à la vue de cette longue suite d'épreuves : le plan en est tracé par l'exemple des peuples qui, depuis deux siècles, se préservent des maux dont nous souffrons. Elle ne sortira pas cependant d'une simple conception gouvernementale : elle ne s'accomplira que par le concours des pouvoirs publics et des particuliers, ou, en d'autres termes, par l'action simultanée de la loi et des mœurs.

L'intervention préalable de la loi est nécessaire pour introduire graduellement dans nos institutions les réformes dont je vais d'abord présenter l'énumération sommaire.

[1] Je ne puis, dans une matière aussi complexe, faire entrer dans six pages l'expression complète de ma pensée. Je prie le lecteur que choquerait une des formules de cette conclusion, de ne la point condamner définitivement sans se reporter, à l'aide de la table des matières, aux développements donnés dans le corps de l'ouvrage.

La liberté de tous les cultes et la suppression des rapports existant aujourd'hui entre certains cultes et l'État.

La liberté des donations et des testaments; la faculté d'établir des substitutions à deux degrés; un régime ab intestat tendant, sans aucune préoccupation politique, à constituer fermement les familles de toute condition; un emploi plus réservé de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Un régime tendant à réprimer la séduction des filles et rendant les hommes responsables du dommage qui en résulte.

L'établissement d'une institution analogue à celle qu'on nomme en Angleterre *Enclosure, copyhold and tithe commissioners*, ayant pour mission de rendre la propriété plus libre et plus individuelle; d'aliéner les biens en mainmorte dont la conservation ne se lie à aucun intérêt public; d'écarter les obstacles qui restreignent la force productive de la propriété rurale; et notamment d'aliéner les biens dits communaux, de provoquer le rachat des petites enclaves, enfin de favoriser l'achat ou l'échange des parcelles enchevêtrées et la création des petits domaines agglomérés.

Une organisation de la propriété forestière attribuant à l'État ou aux provinces les futaies et les montagnes boisées, aussi longtemps que les familles se montreront impuissantes à conserver ce genre de propriété.

Une organisation de la propriété minérale autorisant : d'une part, les propriétaires du sol à exploiter librement tous les gîtes qui y sont contenus, selon le droit que leur confère l'article 552 du Code civil; de l'autre, l'État à concéder, en cas d'utilité publique, dans les conditions de la loi du 21 avril 1810, et moyennant une juste indemnité payée par le concessionnaire, les gîtes de houille, de plomb, de cuivre, d'étain, d'antimoine et d'argent.

Un régime du travail repoussant fermement les monopoles, les priviléges et en général toutes les restrictions à la liberté non réclamées par l'intérêt public.

Un régime d'enseignement conférant aux particuliers et aux corporations libres les attributions que l'État exerce maintenant mal à propos.

Un régime assurant la libre émission de la pensée sous

toutes les formes, sauf les garanties réclamées par tous les partis en ce qui concerne les publications qu'un honnête homme ne peut avouer, et par l'autorité en ce qui concerne les attaques contre la paix publique.

Un régime communal donnant plus d'indépendance aux communes urbaines et rattachant au canton les attributions utiles des communes rurales actuelles; laissant aux familles la liberté et l'initiative compatibles avec un ordre social régulier; supprimant les entraves et les charges inutilement imposées aux habitants des campagnes; organisant dans les villes désignées par la loi une police et une justice locales; autorisant la majorité des contribuables à pourvoir librement à certains services communs, sauf réserve, en ce qui touche la nature et la quotité de l'impôt local, des droits de l'État et des minorités.

Une organisation de la police locale et de la salubrité permettant aux agglomérations rurales ou urbaines non constituées en communes de pourvoir, selon les convenances propres de la majorité des contribuables, à certains intérêts communs, tout en conservant sous d'autres rapports la liberté rendue à l'ensemble des districts ruraux.

Un gouvernement local centralisant dans le canton et le département la police, les juridictions inférieures et tous les autres services nécessaires aux districts ruraux; groupant dans la province quelques services plus généraux, communs aux districts ruraux et aux communes urbaines; établissant, notamment pour les affaires civiles et criminelles, les tribunaux supérieurs dans le régime des assises locales périodiques, avec le concours du jury et sans intervention d'un ministère public permanent.

Un gouvernement central maintenant l'organisation actuelle des pouvoirs souverains; réduisant graduellement à six le nombre des secrétaires d'État, à mesure que s'accompliraient les réformes précédentes; affermissant l'unité d'action et l'initiative de l'État par une énergique concentration du service financier; conjurant les abus d'autorité et les vices de la bureaucratie par la responsabilité des fonctionnaires devant les tribunaux de droit commun; procédant aux ré-

formes, comme le fait avec tant de succès le gouvernement anglais, à l'aide de commissions temporaires, directement responsables devant le Souverain et son conseil.

Les citoyens agissant à titre privé et les fonctionnaires exerçant l'autorité publique doivent, en s'aidant de la loi et de la coutume, introduire dans la constitution sociale, autant que les mœurs le permettent, les réformes énumérées ci-après.

Substituer la foi au scepticisme et respecter en toute occasion les croyances d'autrui.

Transmettre intégralement à un héritier-associé digne de cette situation l'industrie ou la fonction de la famille avec l'habitation et les autres biens qui s'y rattachent; assurer par toutes les combinaisons de l'épargne, selon la condition de la famille, un trousseau aux filles et des moyens de travail aux garçons qui ne restent point attachés au foyer paternel. Interdire la possession en mainmorte aux corporations qui ne pourvoient pas à un intérêt public évident.

Faire concourir toutes les forces sociales, et en première ligne l'épargne individuelle et le patronage, à rendre chaque famille propriétaire de son habitation. Condamner par la force de l'opinion, chez les hommes, la propension qui subordonne les mariages à des calculs d'intérêt. Encourager par la considération publique les mariages féconds. Exempter la mère de famille de tout travail exécuté hors du foyer domestique. Propager en toute occasion le respect dû au caractère de la femme. Assurer une juste prépondérance dans les rapports sociaux à l'autorité paternelle et à la vieillesse. Faire de la famille le foyer de l'éducation, exclusivement pour les filles et autant que possible pour les garçons. Organiser, notamment, dans la famille l'apprentissage de la profession, et le compléter par des voyages d'étude. Résumer ces sentiments et ces habitudes dans la plus parfaite unité sociale de la civilisation européenne, la famille-souche.

Multiplier les petits propriétaires ruraux, à domaines agglomérés. Intéresser les grands propriétaires ruraux à résider en permanence sur leurs domaines. Lier aussi intimement que possible l'armée et la magistrature à la propriété rurale.

Restreindre les communautés et les corporations aux entreprises que l'activité individuelle peut difficilement aborder. Encourager les corporations libres vouées au progrès intellectuel et moral de toutes les classes de la population. Organiser les établissements particuliers d'enseignement et notamment les universités libres ayant pour objet l'enseignement supérieur des sciences, des lettres et des arts. Organiser, pour toutes les conditions et pour tous les âges, la propagation des connaissances humaines, en restreignant autant que possible les exercices scolaires proprement dits; faire de cette propagation un devoir essentiel des classes dirigeantes.

Conjurer le paupérisme par le patronage, qui initie les classes ouvrières à la prévoyance. Encourager par la considération publique et par des récompenses honorifiques la permanence des engagements entre les patrons et les ouvriers. Fonder sur la libre concurrence et sur la paix les rapports des familles et des nations. Réprimer fermement les commerces scandaleux qui tendent à s'établir entre les Européens et les peuples inférieurs; contracter avec ces derniers d'honnêtes alliances, pour coloniser les régions équatoriales et, en général, pour assurer des établissements aux essaims des familles-souches de la civilisation européenne.

Pratiquer la tolérance dans la vie publique comme dans la vie privée; substituer à la bureaucratie l'initiative des citoyens et la personnalité des fonctionnaires; attribuer peu à peu aux propriétaires ruraux, à mesure qu'ils s'en rendront dignes par la résidence permanente, les fonctions judiciaires, les principales fonctions administratives et les contrôles du gouvernement local. Procéder à tous les détails de la réforme sociale par des enquêtes méthodiques, ayant pour objet de comparer les constitutions sociales de la France et des pays étrangers.

Cependant, tout en cherchant dans ces enquêtes le point de départ de la réforme, n'oublions jamais que la connaissance des principes est difficile et qu'elle reste stérile sans la vertu qui se dévoue à les appliquer. Soyons assez modestes pour prévoir que nous pouvons échouer, comme l'ont fait

nos pères, en donnant dans l'erreur ou en manquant de dévouement à la chose publique : sachons en conséquence nous défendre d'une confiance exagérée et surtout du découragement.

Si les vices et les passions qu'un mauvais gouvernement a propagés pendant la seconde moitié du dix-septième siècle doivent peser encore sur la fin du dix-neuvième ; si la guerre et l'antagonisme, qui en sont la manifestation habituelle, privent encore notre génération du bienfait de la réforme, efforçons-nous du moins de préparer un meilleur avenir à nos descendants.

Amassons patiemment, en attendant qu'il soit permis d'en faire emploi, les matériaux qui ont le plus manqué à l'œuvre de reconstruction commencée en 1789. Profitons de la faible dose d'autorité que la constitution sociale nous laisse, comme chefs de famille, pour former des hommes et des citoyens; pour restaurer chez les générations nouvelles les vertus que de mauvais gouvernements ont affaiblies, mais dont la tradition se conserve encore chez les gens de bien de tous les partis.

Pour atteindre ce but, comptons sur l'exemple plus que sur les préceptes. Propageons le sentiment de l'honneur par la pratique du devoir; l'esprit d'indépendance par la tempérance et le travail; l'harmonie sociale par l'amour du prochain et la tolérance !

FIN DU TOME DEUXIÈME.

DOCUMENTS ANNEXÉS.

DOCUMENTS ANNEXÉS.

A. — SUR L'OUVRAGE INTITULÉ : *Les Ouvriers européens*[1].

L'auteur y décrit dans les moindres détails la condition d'un certain nombre de familles; il insiste sur les rapports qui unissent chacune d'elles aux classes supérieures de la société, et il déduit de ces faits les caractères distinctifs des principales constitutions sociales de l'Europe.

L'ouvrage comprend trois parties : une Introduction avec un exposé de la méthode d'observation propre à l'auteur; un Appendice résumant ses principales conclusions; un Atlas comprenant les 36 monographies suivantes, auxquelles se réfèrent les nombreux renvois faits aux *Ouvriers européens* dans le cours de la présente publication, et qui s'y trouvent implicitement désignées par l'indication des pages.

RÉGIONS DE L'ORIENT ET DU NORD.

		Pages.
I.	Bachkirs, demi-nomades de l'Oural (Russie orientale).	49 à 57
II.	Paysans à corvées d'Orembourg (Russie méridionale)	58—68
III.	Paysans à l'Abrok de l'Oka (Russie centrale)	69—77
IV.	Forgeron de l'Oural (Russie septentrionale)	78—85
V.	Charpentier de l'Oural (Sibérie occidentale)	86—91
VI.	Forgeron de Danemora (Suède septentrionale)	92—97
VII.	Fondeur du Buskerud (Norvége méridionale)	98—103
VIII.	Forgeron de Samakowa (Turquie)	104—109
IX.	Paysans à corvées de la Theiss (Hongrie centrale)	110—115
X.	Fondeurs slovaques de Schemnitz (Hongrie occidentale)	116—120
XI.	Menuisier de Vienne (Autriche)	121—128

[1] *Les Ouvriers européens*, Études sur les travaux, la vie domestique et la condition morale des populations ouvrières de l'Europe, précédées d'un exposé de la méthode d'observation, par M. F. Le Play. — Paris, 1855; 1 vol. in-folio (édition épuisée).

L'ouvrage, soumis au jugement de l'Académie des sciences de Paris, a été apprécié par une commission composée de MM. Bienaymé, Boussingault, Ch. Dupin, de Gasparin et Mathieu. Le savant rapporteur, M. Ch. Dupin, a signalé le plan suivi par l'auteur comme un *modèle de méthode*, et il a exprimé le vœu que des observations conçues dans le même esprit fussent étendues à toutes les contrées. Le rapporteur a proposé, au nom de la commission, d'accorder à l'auteur le prix de statistique fondé par M. de Montyon, et il a terminé son travail par les réflexions suivantes :

« Les développements dans lesquels nous avons cru devoir » entrer montrent le cas que nous faisons de l'Ouvrage dont

» nous rendons compte à l'Académie. Ce travail est nouveau » par son point de vue, par son ensemble, par son esprit » mathématique à l'égard des faits constatés; par l'esprit de » modération avec lequel les idées propres à l'auteur sont » présentées, soit à titre d'explications, soit à titre de consé- » quences. »

Le prix de statistique a été décerné à l'auteur dans la séance publique de l'Académie des sciences du 28 janvier 1856.

B. — SUR LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE SOCIALE ET LE RECUEIL PÉRIODIQUE INTITULÉ : *Les Ouvriers des Deux-Mondes.*

La société s'est constituée pour remplir le vœu exprimé par la commission de l'Académie des sciences de Paris, chargée de faire à cette compagnie un Rapport sur l'ouvrage intitulé *les Ouvriers européens* (A). Elle applique à l'étude comparée des diverses constitutions sociales, la méthode d'observation exposée dans cet ouvrage; elle publie le résultat des recherches qu'elle encourage par des prix, dans un recueil ayant pour titre : *Les Ouvriers des Deux-Mondes.*

La première pensée de cette institution a été émise dans une réunion de savants, d'agriculteurs et de manufacturiers appelés à Paris par l'exposition universelle de 1855. La société a rédigé ses statuts au printemps de 1856; elle s'est définitivement constituée le 27 novembre suivant; elle a exposé, dans une notice spéciale, datée du 1er janvier 1857, le but qu'elle poursuit et les moyens d'action qu'elle emploie; enfin elle a publié en 1858 le tome Ier, et en 1863 le tome IV des *Ouvriers des Deux-Mondes*[1].

Ces quatre volumes, auxquels l'auteur du présent ouvrage fait de fréquents renvois, comprennent les monographies indiquées ci-après :

TOME PREMIER.

		Pages.
N° 1.	Charpentier de Paris (Seine, France); par MM. F. Le Play et A. Focillon.	27—68
2.	Manœuvre-agriculteur de la Champagne (Marne, France); par M. E. Delbet	69—106

[1] Quatre vol. in-8°; au siége de la société, quai Malaquais, 3, Paris.

C. — SUR LA DESTRUCTION DES PETITES PROPRIÉTÉS D'ORPHELINS-MINEURS, OPÉRÉE, EN FRANCE, PAR LE RÉGIME DU PARTAGE FORCÉ.

L'une des circonstances qui ont le plus contribué à m'ouvrir les yeux sur les vices de notre régime de succession est le contraste existant dans la situation faite, en France et dans les autres États européens, aux orphelins-mineurs des ouvriers-propriétaires.

Dans le Nord et dans l'Orient, la succession d'un petit propriétaire laissant pour héritiers des enfants mineurs, n'est ordinairement grevée d'aucune charge. Les enquêtes que

j'ai faites à ce sujet ne m'ont guère révélé d'autres dépenses que les frais du modeste dîner, où les parents se réunissent pour régler les intérêts et, autant que possible, pour assurer le bien-être des héritiers. Presque toujours l'assemblée de famille, quand les parents décédés n'y ont pas eux-mêmes pourvu, confie à un de ses membres, à un ami, à un patron, le soin d'administrer sans frais le bien paternel, jusqu'au moment où les enfants seront en âge d'en tirer parti.

En France, le législateur n'a pas pensé que les choses pussent se passer aussi simplement : il a posé en principe que les officiers publics offraient plus de garanties que la famille pour la conservation du bien des mineurs. Mais cette sollicitude, toujours funeste dans le cas des petites successions, a pour résultat de ruiner ceux auxquels elle s'applique.

Je me suis imposé l'obligation d'étudier avec un soin scrupuleux, et nonobstant les susceptibilités qu'une telle enquête met en éveil, cette conséquence déplorable de notre régime de successions. Les résultats auxquels je suis arrivé dans vingt enquêtes successives sont tellement extraordinaires, tellement inattendus, qu'il semble d'abord impossible de comprendre comment, depuis la rédaction du Code de procédure, c'est-à-dire depuis 54 ans, un peuple civilisé a pu conserver un régime aussi contraire à la raison et à la justice!

Je crois devoir justifier cette assertion en présentant ci-après, avec tous ses détails, la monographie d'un de ces drames lamentables qui, chaque année, replongent dans l'indigence des milliers de familles auxquelles le travail et l'épargne de la génération précédente auraient assuré, dans un meilleur régime, un premier degré d'émancipation.

Le lecteur remarquera que ce désordre viole directement le principe qui impose aux classes dirigeantes le devoir d'acheminer, autant que possible, les classes inférieures vers la propriété de leur habitation (25).

MONOGRAPHIE D'UNE SUCCESSION D'OUVRIER-PROPRIÉTAIRE.

Un journalier agriculteur, veuf depuis 1840, est mort en 1844 à C*** (Nièvre), laissant quatre enfants en bas âge. Il

possédait, libre de toute dette et de toute hypothèque, un petit mobilier, une chaumière, un jardin potager et un petit champ, ayant ensemble une valeur de 900 francs. Cette propriété était le fruit de très-petites épargnes prélevées pendant 18 ans sur le plus modique salaire, au milieu de dures épreuves et de sévères privations.

Cédant à l'impulsion donnée par les officiers publics, et voulant aussi mettre à couvert sa responsabilité, le conseil de famille décida qu'il y avait lieu de vendre tous ces biens. La vente effectuée dans des circonstances défavorables a produit seulement 725 f, savoir :

Mobilier	225f »	725f »
Immeubles	500 »	

Les frais supportés par les héritiers, depuis la mort du père jusqu'à l'achèvement de la liquidation, se sont élevés à 709f,10, savoir :

Frais de succession prélevés par le fisc, par les officiers ministériels, etc. .	667f,10	709f,10
Frais de maladie du père, 13f; frais d'inhumation, 21f; frais de deuil, 8f.	42 »	

Il n'est donc resté pour les héritiers mineurs qu'une somme de. 15f,90

Si deux circonstances favorables signalées ci-dessous ne s'étaient pas présentées, les frais auraient pu s'augmenter d'une somme de 61 f 05, et les héritiers seraient restés redevables aux officiers ministériels d'une somme de 45 f 15. Il m'a été affirmé, toutefois, par des personnes fort expertes en ces matières, que lorsqu'une telle éventualité devient probable, les officiers ministériels trouvent le moyen de supprimer des formalités qui, au contraire, restent nécessaires tant que la succession peut en payer les frais.

Le tableau suivant présente le détail des frais qu'ont dû supporter, conformément au résumé donné ci-dessus, les quatre infortunés mineurs.

	Sommes perçues par le fisc.		Sommes perçues par les officiers ministériels, etc.	
FRAIS RELATIFS AU MOBILIER.				
1° *Apposition des scellés (à 15 kilom. du chef-lieu de canton) :*				
3 vacations au juge de paix[1], a 2^{f},50			7^{f},50	14^{f},13
3 vacations au greffier, à 1^{f},55.			5 ,63	
Cire et bande			1 ,00	
Timbre	0^{f},70	2^{f},90		
Enregistrement du proc.-verb.	2 ,20			
2° *Assemblée de famille :*				
1 vacation au juge de paix			2 ,50	7 ,53
1 vacation au greffier			1 ,83	
Timbre 0^{f},70 et enregistrement.	2 ,90	7 ,90		
Expédition par le greffier : 8 rôles à 0^{f},40.			3 ,20	
4 feuilles de papier timbré à 1^{f},25	5 ,00			
3° *Sommation au subrogé tuteur de se trouver présent à l'inventaire, aux jour et heure fixés par le notaire :*				
Original de la sommation, 1^{f},50; Copie, 0^{f},38.			1 ,88	7 ,88
Indemnité de déplacement.			6 ,00	
Timbre et enregistrement		2 ,90		
4° *Levée des scellés :*				
4 vacations au juge de paix			10 ,00	17 ,50
4 vacations au greffier			7 ,50	
Timbre de la minute du procès-verbal	0 ,70	5 ,10		
Enregistrement	4 ,40			
A reporter.		18 ,80		47 ,04

[1] Si la liquidation eût été postérieure à l'année 1845, la succession eût été exempte de cette charge qui est, depuis lors, portée au compte de l'État; en revanche, elle eût pu être grevée davantage en raison des additions qui ont été faites, à certaines époques, aux droits d'enregistrement.

	SOMMES PERÇUES			
	par le fisc.		par les officiers ministériels, etc.	
Reports.		18^f,80		47^f,04
5° *Inventaire :*				
4 vacations au notaire y compris les frais de voyage . . .			25^f,40	
2 vacations au même pour classement de papiers			12 ,70	
4 vacations à l'huissier présent, à 3^f,10			12 ,40	65 ,50
Timbre de la minute	2^f,10			
Enregistrement de 6 vacations, à 2^f,20	13 ,20	20 ,30		
Expédition de l'inventaire, 10 rôles à 1^f,50.			15 ,00	
Timbre de l'expédition	5 ,00			
6° *Taxe du gardien des scellés :*				
12 jours à 1^f,50			18 ,00	25 ,20
12 jours à 0^f,60			7 ,20	
7° *Affiches annonçant la vente :*				
Rédaction de l'original			1 ,05	3 ,55
Copies.			2 ,50	
Timbre de 6 demi-feuilles. . .	2 ,10	3 ,20		
Enregistrement.	1 ,10			
8° *Procès-verbal d'apposition des affiches :*				
Rédaction de l'original			2 ,25	
Visa			1 ,50	13 ,75
Voyages			10 ,00	
Timbre	0 ,35	2 ,55		
Enregistrement.	2 ,20			
9° *Insertion au journal d'annonces :*				
Somme payée à l'imprimeur. .				8 ,00
10° *Déclaration de la vente au bureau de l'enregistrement :*				
Timbre	0 ,35	2 ,55		
Enregistrement.	2 ,20			
A reporter.		47 ,40		163 ,04

	Sommes perçues par le fisc.		Sommes perçues par les officiers ministériels, etc.	
Reports.		47f,40		163f,04
11° *Procès-verbal de vente :*				
2 vacations à la vente			8f,00	
Voyages, aller et retour . . .			6,00	
Timbre de la minute du pr.-v.	1f,40			18,00
Enregistrement.	4,40			
Expédition du pr.-v. de vente à l'huissier, 10 rôles		12,05	4,00	
Timbre, 5 feuilles à 1f,25. . .	6,25			
12° *État des frais et taxes :*				
1 vacation à l'huissier pour requérir taxe.				1,50
Timbre d'icelle		0,35		
13° *Décharge des deniers :*				
1 vacation à consigner				1,50
Timbre de la quittance	0,35	2,55		
Enregistrement.	2,20			
Totaux relatifs au mobilier. .		62,35		184,04
FRAIS RELATIFS A L'IMMEUBLE.				
14° *Convocation de l'assemblée de famille pour autoriser la vente* [1] **:**				
Rédaction de l'original.			1,50	
6 copies			2,25	13,75
Frais de transport			10,00	
Timbre, 7 feuilles	2,45	4,65		
Enregistrement.	2,20			
A reporter.		4,65		13,75

[1] Si les parents avaient négligé de se rendre à de simples avertissements, il y aurait eu nécessité de reproduire la sommation faite pour le mobilier, ce qui eût donné lieu à une dépense supplémentaire de 18f,40.

	SOMMES PERÇUES par le fisc.		SOMMES PERÇUES par les officiers ministériels, etc.	
Reports.		4f,65		13f,75
15° *Délibération devant le juge de paix :*				
1 vacation au juge de paix . .			2f,50	
1 vacation au greffier.			1 ,83	
Timbre de la minute	0f,70			7 ,53
Enregistrement.	2 ,20			
Expédition par le greffier, 8 rôles à 0f,40		7 ,90	3 ,20	
Timbre de l'expédition, 4 feuilles à 1f,25.	5 ,00			
16° *Requête pour l'homologation de la vente :*				
Droit de requête à l'avoué. . .				5 ,50
Timbre	0 ,70	2 ,90		
Enregistrement.	2 ,20			
17° *Jugement d'homologation et nomination d'expert :*				
Appel de cause à l'huissier . .			0 ,25	
1 vacation à l'avoué			4 ,00	
Timbre et enreg. de la minute.	6 ,60			7 ,25
Expédition du jugement, 10 rôles, au greffier.		21 ,95	3 ,00	
Timbre	6 ,25			
Enregistrement.	9 ,10			
18° *Requête et ordonnance pour faire prêter serment à l'expert :*				
Droit de requête à l'avoué. . .				1 ,50
Timbre	0 ,35	3 ,65		
Enregistrement.	3 ,30			
19° *Sommation à l'expert :*				
Copie de pièces.			1 ,75	
Original de la sommation 1f,50; Copie 0f,38			1 ,88	9 ,63
Voyage de l'huissier			6 ,00	
Timbre	1 ,05	3 ,25		
Enregistrement.	2 ,20			
A reporter.		44 ,30		45 ,16

	SOMMES PERÇUES par le fisc.		SOMMES PERÇUES par les officiers ministériels, etc.	
Reports.		44f,30		45f,16
20° *Procès-verbal de prestation de serment par l'expert :*				
1 vacation à l'avoué				2 ,45
Timbre et enregistrement . . .		5 ,10		
21° *Expertise et estimation de l'immeuble*[1] :				
Voyages pour prêter serment, 3 vacations à 6f			18f,00	
Expertise proprement dite, 1 vacation			6 ,00	
Rédaction du rapport, 2 vacations			12 ,00	
Dépôt du rapport au greffe, 3 vacations			18 ,00	57 ,00
Timbre et enregistrement du rapport	3f,60			
Dépôt au greffe : timbre et enregistrement	5 ,10			
Expédition du rapport par le greffier, 10 rôles.		24 ,05	3 ,00	
Timbre de l'expédition, 5 feuilles à 1f,25.	6 ,25			
Enregistrement.	9 ,10			
22° *Requête pour l'homologation du rapport, l'ordonnance de vente et l'ordonnance de* soit communiqué :				
Droit de requête à l'avoué. . .				5 ,50
Timbre	0 ,70	4 ,00		
Enregistrement.	3 ,30			
A reporter. . . .		77 ,45		110 ,11

[1] La première estimation de l'expert devant, en principe, sauvegarder autant que possible les intérêts des mineurs, est ordinairement trop élevée pour qu'on se décide à enchérir. L'acquéreur, en effet, doit défalquer de la valeur réelle les frais nombreux qui sont à sa charge. Dans ce cas, il faut réduire la première mise à prix par un jugement qui renvoie à un mois l'adjudication définitive. Les frais de cette procédure se seraient élevés, dans ce cas, à 42f,65; ils n'ont point eu lieu dans l'espèce, parce que les experts prévoyant que la succession ne pourrait supporter cette charge, avaient tout d'abord réduit, au taux convenable, la première estimation.

	SOMMES PERÇUES par le fisc.		SOMMES PERÇUES par les officiers ministériels, etc.	
Reports.		77f,45		110f,11
23° *Jugement d'homologation :*				
1 vacation à l'avoué.			4f,00	
Appel de cause à l'huissier . .			0 ,25	
Timbre et enregistrement de la minute	6f,60			7 ,25
Expédition par le greffier, 10 rôles		21 ,85	3 ,00	
Timbre, 5 feuilles à 1f,25. . .	6 ,25			
Enregistrement.	9 ,00			
24° *Cahier des charges pour la vente :*				
16 rôles à 1f,50.			24 ,00	
Timbre.	5 ,60			
Enregistrement.	2 ,20			26 ,45
Dépôt au greffe par l'avoué : 1 vacation.		12 ,90	2 ,45	
Timbre et enregistrement de l'acte de dépôt	5 ,10			
25° *Affiches annonçant la vente :*				
Rédaction de l'original			4 ,50	
Timbre	0 ,35			
Enregistrement.	2 ,20			34 ,50
Impression à 20 exemplaires. .		9 ,55	30 ,00	
Timbre des affiches imprimées.	7 ,00			
26° *Publication du cahier des charges à l'audience :*				
Vacation à l'avoué			2 ,45	2 ,70
Appel de la cause à l'huissier .			0 ,25	
Timbre et enregistrement de la minute		5 ,10		
27° *Insertion au journal :*				
Rédaction de l'extrait.			1 ,50	
Frais d'insertion dans le journal.			10 ,00	13 ,00
Légalisation de la signature de l'imprimeur : 1 vacation . .			1 ,50	
Enregistrement de la feuille jointe à la procédure		1 ,10		
A reporter.		127 ,95		194 ,01

	SOMMES PERÇUES			
	par le fisc.		par les officiers ministériels, etc.	
Reports.		127f,95		194f,01
28° 1re *apposition d'affiches :*				
Rédaction du procès-verbal, d'apposition			3f,00	
Frais de transport.			10,00	
Timbre	0f,35	2,55		14,50
Enregistrement.	2,20			
Visa de l'original			1,50	
29° 2e *apposition d'affiches :*				
Même frais que pour la 1re. . . .		2,55		14,50
30° 3e *apposition d'affiches :*				
Même frais que pour la 1re. . . .		2,55		14,50
31° *Adjudication préparatoire :*				
1 vacation de l'avoué.			4,50	5,25
Appel de la cause par l'huissier.			0,75	
Timbre et enregistrement de la minute		6,60		
32° *Seconde insertion au journal :*				
Rédaction de l'extrait			1,50	
1 vacation pour faire légaliser .			1,50	13,00
Frais d'insertion			10,00	
Enregistrement.		1,10		
33° 3e *apposition de placards :*				
Procès-verbal d'apposition . .			3,00	
Visa			1,50	
Frais de transport			10,00	
Enregistrement.		2,20		
34° *Adjudication définitive :*				
1 vacation à l'avoué.			12,00	
Appel de la cause par l'huissier.			3,75	18,75
État en 30 articles et timbre. .		0,70	3,00	
Totaux pour l'immeuble. . .		146,20		274,51
Rappel des frais relatifs au mobilier.		62,35		184,04
Totaux		208,55		458,55
Total général. . . .		667f,10.		

Je constate en terminant que ce genre d'abus m'a été signalé dans toutes nos provinces; que je l'ai entendu condamner en termes énergiques par des personnes occupant un rang fort élevé dans l'État et placées, pour ainsi dire, en contact journalier avec les pouvoirs souverains; qu'enfin, depuis 20 ans, je soumets la présente notice à beaucoup d'hommes d'État, qui se montrent affligés de ce désordre et enclins à user de leur influence pour y porter remède. Cependant, sauf la petite réforme de 1845, qui n'est après tout qu'un palliatif dont le principe est contestable, le mal a conservé jusqu'au jour où j'imprime ces lignes toute sa gravité.

Ce détail n'a assurément qu'une importance minime, mais il est bien propre à montrer combien la coalition tacite des corps privilégiés (63) est funeste à l'intérêt public, et combien en résumé nos constitutions modernes, nonobstant leurs programmes sonores et leur diversité, restent invariablement rebelles aux réformes légitimes qui, au contraire, s'accomplissent si facilement en Angleterre (61).

D. — SUR L'OPINION QUE SE FONT LES CHINOIS DU ROLE SOCIAL DE LA FEMME[1].

Les deux décrets suivants qui m'ont été communiqués en original par mon ami M. Vlangaly, ingénieur au corps impérial des mines de Russie, me paraissent plus propres que de longues dissertations à indiquer le sentiment élevé des Chinois touchant l'influence que la femme, en remplissant ses devoirs domestiques, exerce sur la constitution sociale, et, dans ce cas particulier, sur l'administration de l'État.

Ier DÉCRET IMPÉRIAL

CONFÉRANT LA NOBLESSE A HO-TCHIN-LIN, PRÉPOSÉ AU TRANSPORT DU SEL.

« La bonne organisation de l'impôt du sel qui pourvoit

[1] Le texte des deux décrets de ce document m'a été fourni par le rapprochement de deux traductions littérales concordantes, faites, sur les mêmes textes chinois et mantchou, par M. Vlangaly et par M. le marquis d'Hervey Saint-Denys.

» aux besoins de cet empire dépend en grande partie du » zèle, de l'intelligence et de la probité des fonctionnaires » préposés au transport de cette denrée, du lieu de production aux magasins impériaux. C'est seulement lorsque ces » qualités existent chez les agents chargés de cette branche » d'administration que l'impôt du sel devient productif.

» Vous, Ho-tchin-lin, préposé au transport du sel, avez » parfaitement rempli votre devoir. En prévoyant avec discer- » nement la disette et l'abondance et en assortissant bien les » qualités, vous avez augmenté considérablement les revenus » de l'État.

» En de telles circonstances, je crois juste de vous témoi- » gner mon estime et mon affection : je veux donc aujour- » d'hui vous donner publiquement une marque éclatante de » ma bienveillance, et je vous confère la noblesse avec le titre » d'*Employé zélé au service*.

» Continuez à me prêter le concours de votre capacité dans » la direction du service qui vous est confié. Redoublez de » zèle et de vigilance.

» Ce décret est pour vous un titre de gloire. Recevez-le avec » respect! »

2° DÉCRET IMPÉRIAL

CONFÉRANT LA NOBLESSE A L'ÉPOUSE DE HO-TCHIN-LIN, NÉE TCHOU.

« Pendant qu'un bon employé remplit son devoir au de- » hors, en s'exposant à toutes sortes de peines et de fatigues, » une sage épouse se plaît à l'aider dans l'intérieur de la mai- » son et à lui procurer un agréable repos.

» Vous, dame de la famille de Tchou, épouse de Ho-tchin- » lin, distinguée par votre modestie, votre soumission et » votre fidélité, vous avez suivi partout votre mari avec em- » pressement; vous avez concouru à ses succès et l'avez » aidé à se rendre digne d'être porté sur les tables de l'his- » toire.

» D'un autre côté, en prenant soin des grains destinés aux » sacrifices de la religion, vous avez acquis un renom et mé- » rité encore une récompense.

» Je veux donc aujourd'hui vous donner également un té-

» moignage de ma bienveillance, et je vous confère le sixième » rang de la noblesse, avec le titre de *Femme modeste*.

» En vous dévouant aux soins de votre foyer domestique, » vous avez fait connaître vos vertus, et vous vous êtes ren- » due digne de ce décret. »

Ces deux décrets sont donnés (sur la même étoffe) le premier jour du premier mois de la cinquante-cinquième année du règne de Khien-long (1790), avec les deux cachets (chinois et mantchou) de ce souverain.

E. — ESQUISSE D'UNE DIVISION PROVINCIALE DE LA FRANCE [1].

La division indiquée ci-après semble satisfaire assez bien aux conditions générales indiquées dans le texte de cet ouvrage (66) : elle comprendrait une circonscription ayant Paris pour chef-lieu, et 12 circonscriptions à chefs-lieux provinciaux, délimitées ainsi qu'il suit :

1re Province, chef-lieu Paris, avec les 6 départements de Seine, Seine-et-Oise, Oise, Marne, Aube et Seine-et-Marne. Sol formé des terrains supérieurs de sédiment, en plaines, produisant surtout des céréales avec un vin d'exportation fort connu.

[1] Ce travail est trop prématuré pour qu'il y ait lieu de présenter ici les motifs qui le justifient et la carte qui en donne la représentation graphique. Je constate seulement que j'ai dû souvent m'écarter de l'ancienne division provinciale, à laquelle plusieurs écrivains sont maintenant disposés à revenir. Nos anciennes provinces, en se constituant, ont fait de grands efforts pour se soustraire aux charges des péages intérieurs établis par les provinces voisines sur la circulation des denrées; elles ont donc visé à se suffire à elles-mêmes en réunissant les productions des plaines et des montagnes, et, par conséquent, à être aussi hétérogènes que possible. Les nouvelles provinces, débarrassées de ces préoccupations, doivent être constituées à un point de vue tout opposé : les institutions judiciaires, scientifiques, littéraires et agricoles qui y formeront le principal lien des populations (66), fonctionneront d'autant mieux qu'il y aura plus d'homogénéité dans chaque province. Au surplus, les considérations présentées dans l'ouvrage touchant les principaux moyens de la réforme (64), indiquent assez qu'une bonne division provinciale ne pourra être établie qu'après une enquête dans laquelle seraient entendus les hommes compétents ainsi que les représentants naturels des localités.

2e Province, chef-lieu Rouen, avec les 6 départements de Seine-Inférieure, Eure, Eure-et-Loir, Orne, Sarthe et Calvados. Sol formé des terrains supérieurs et moyens de sédiment, en plaines, consacré surtout à la production des céréales, et en moindre proportion à l'engrais des bœufs et à l'élevage des bœufs et des chevaux.

3e Province, chef-lieu Lille, avec les 5 départements de Nord, Pas-de-Calais, Somme, Aisne et Ardennes. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment, en plaines, y compris un riche bassin carbonifère, produisant surtout les céréales, le sucre et la houille, et en moindre proportion les bestiaux gras, les chevaux, etc.

4e Province, chef-lieu Bourges, avec les 5 départements de Cher, Indre, Nièvre, Allier et Puy-de-Dôme. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment, en plaines, et de terrains cristallins, en montagnes, consacré surtout aux céréales et à l'élevage des bœufs, en moindre proportion à l'engrais des bœufs et à la production de la houille.

5e Province, chef-lieu Rennes, avec les 8 départements de Mayenne, Manche, Ille-et-Vilaine, Vendée, Loire-Inférieure, Morbihan, Côtes-du-Nord et Finistère. Sol formé de terrains inférieurs de sédiment et de terrains cristallins, en collines, consacré surtout à l'élevage des bœufs et des chevaux et à la production de scéréales.

6e Province, chef-lieu Limoges, avec les 5 départements de Haute-Vienne, Creuse, Corrèze, Cantal et Aveyron. Sol formé de terrains inférieurs de sédiment et de terrains cristallins, en collines et montagnes, consacré surtout à l'élevage des bœufs et des chevaux, et en moindre proportion à la production des céréales et de la houille.

7e Province, chef-lieu Tours, avec les 6 départements de Loiret, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Vienne et Deux-Sèvres. Sol formé des terrains supérieurs et moyens de sédiment, en plaines, consacré surtout à la production des céréales et du vin.

8e Province, chef-lieu Strasbourg, avec les 6 départements de Bas-Rhin, Haut-Rhin, Vosges, Meurthe, Moselle et Meuse. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de ter-

rains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes, consacré surtout à la production des céréales et du vin, à la culture des futaies et à l'élevage des bestiaux.

9ᵉ Province, chef-lieu Dijon, avec les 7 départements de Haute-Marne, Haute-Saône, Doubs, Jura, Saône-et-Loire, Côte-d'Or et Yonne. Sol formé de terrains supérieurs et moyens de sédiment, en plaines, collines et montagnes, consacré surtout à la production des vins d'exportation et des céréales, à l'élevage des bœufs et à l'extraction de la houille.

10ᵉ Province, chef-lieu Lyon, avec les 7 départements de Rhône, Loire, Haute-Loire, Isère, Ain, Savoie et Haute-Savoie. Sol formé de terrains supérieurs et moyens de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes, consacré surtout à la production des céréales, du vin et de la houille, et en moindre proportion à l'élevage des bestiaux et à la culture des futaies.

11ᵉ Province, chef-lieu Toulouse, avec les 9 départements de Lot, Tarn-et-Garonne, Tarn, Aude, Pyrénées-Orientales, Ariége, Haute-Garonne, Gers et Hautes-Pyrénées. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes, consacré surtout à la production des céréales, du vin et des eaux-de-vie, et en moindre portion à l'élevage des bestiaux et à la culture des futaies.

12ᵉ Province, chef-lieu Bordeaux, avec les 7 départements de Charente-Inférieure, Charente, Dordogne, Gironde, Lot-et-Garonne, Landes et Basses-Pyrénées. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et montagnes, consacré surtout à la production du vin et des eaux-de-vie d'exportation, et des céréales et à la culture des futaies.

13ᵉ Province, chef-lieu Marseille, avec les 12 départements de Drôme, Ardèche, Lozère, Vaucluse, Gard, Hérault, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, Basses-Alpes, Hautes-Alpes et Corse. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes, produisant surtout la soie, le vin et les céréales, consacré également à la production de l'huile d'olive

et des essences aromatiques, à la culture des futaies, à l'élevage des bestiaux et à l'extraction de la houille.

L'importance relative de ces circonscriptions est assez bien indiquée par le tableau suivant :

IMPORTANCE RELATIVE DES CIRCONSCRIPTIONS PROVINCIALES.

PROVINCES.	CHEF-LIEU.	ÉTENDUE.	NOMBRE d'habitants	IMPÔT FONCIER.	REVENU IMPOSABLE.
		Hectares.		Francs.	Francs.
1. Ile de France et Champagne.	Paris	3,185,000	3,869,000	22,637,000	141,834,000
2. Normandie, Maine et Beauce	Roueo.	3,570,000	2,849,000	19,125,000	122 003.000
3. Flandre et Picardie.	Lille.	3,103,000	3,494,000	14,946,000	102,458,000
4. Berri, Nivernais, Bourboonais, Basse-Auvergne.	Bourges	3,981,000	1,491,000	7,189,000	37,042,000
5. Bretagne, Cotentin et Vendée	Rennes	5,182,000	4.270,000	15,096,000	102,820,000
6. Limousin, Marche, Haute-Auvergne et Rouergue	Limoges.	3,144,000	1,537,000	5,138,000	32,945,000
7. Touraine, Orléaoais, Anjou et Poitou	Tours.	3,933,000	2,123,000	10,308,000	56,701,000
8. Alsace et Lorraine.	Strasbourg.	3,243,000	2,690,000	9,886,000	68,876,000
9. Bourgogne et Franche-Comté	Dijon	4,280,000	2,868,000	12.979,000	98 000,000
10. Lyonnais, Dauphiné et Savoie.	Lyon	3,668,000	2,976,000	9,900,000	57,773,000
11. Languedoc-occidental et Roussillon	Toulouse.	4,709,000	2,624,000	12,306,000	75,333,000
12. Guienne, Béarn, Saintonge et Angoumois.	Bordeaux.	5,398,000	3,099,000	13,454,000	84,096,000
13. Provence, Langoedoc-oriental, Vivarais et Corse.	Marseille	6 909 000	3,492 000	12 926,000	83,909,000
	Totaux.	54,305,000	37,382 000	165,890,000	1,064,390,000

FIN DES DOCUMENTS ANNEXÉS.

TABLE

ALPHABÉTIQUE ET ANALYTIQUE

DES MATIÈRES CONTENUES DANS CET OUVRAGE [1].

SOMMAIRE DES DEUX TOMES :

Nota. — Les nombres placés à la suite de l'énoncé d'un sujet indiquent : ceux en chiffres romains, le tome; ceux en chiffres arabes, la page où ce sujet est traité.

A

[1] Cette table, rédigée avec une connaissance du sujet et une méthode qu'on applique rarement à ce genre de travaux, est un vrai résumé de l'ouvrage : elle est l'œuvre de M. LÉON DONNAT, ingénieur des mines, secrétaire de la Société des études pratiques d'économie sociale (voir document B).

Je reproduis, pour la *Table*, la remarque déjà faite au sujet de la *Conclusion* : il est impossible de renfermer dans des propositions sommaires les idées fort complexes qu'embrasse la réforme sociale. Je prie donc le lecteur qui serait choqué par l'une de ces propositinns, de ne point la condamner définitivement avant de s'être reporté aux détails correspondants, présentés dans l'ouvrage. F. L.-P.

D

F

J

L

S

T

V

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE.



Paris. Typographie de Henri Plon, imprimeur de l'Empereur, rue Garancière, 8









